



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사학위논문

정부부처 고위관료가 예산구조에
미치는 영향에 관한 연구

- 관청형성모형을 중심으로 -

2021년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

박재홍

정부부처 고위관료가 예산구조에

미치는 영향에 관한 연구

- 관청형성모형을 중심으로 -

지도교수 박 상 인

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함

2020년 9월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

박 재 홍

박재홍의 석사 학위논문을 인준함

2020년 12월

위원장 이 석 원 (인)

부위원장 나 중 민 (인)

위원 박 상 인 (인)

국문초록

관청형성모형에 의하면 관료들의 선호는 위치에 따라 달라지지만, 아직 조직 구조, 규모, 장관의 성향이 기관 전체의 집합적 선호(collective preference)에 미칠 수 있는 영향은 충분히 분석되지 않은 것으로 보인다. 이 연구는 2007년부터 2020년까지의 정부 예산에 관한 연구로써, 관청형성모형을 설명모형으로 채택하고, 이에 근거해 정부 예산지출 변동을 분석하되 조직변수인 4급 이상 비율, 조직 규모, 기관장의 출신의 영향성을 분석하였다. 일반회계, 특별회계, 비금융성 기금으로 예산분석의 범위를 규정하고 세부 비목에 대하여 관청형성모형에 의한 분류를 사전 실시하였다. 분석 결과 전체/전략예산의 변동률과 규모에 대하여 조직변수가 유의한 관계가 있는 것으로 나타나 행정조직과 장관이 실증적으로 예산에 영향을 미칠 수 있다는 가능성을 발견하였다.

주요어 : 정부예산, 정부조직, 정부부처, 장관, 관청형성모형

학 번 : 2018-25682

목 차

제 1장 서론	1
제 2장 이론적 논의 및 선행연구 검토	4
제 1절 예산결정론과 한국의 예산편성과정	4
1. 예산결정론	4
2. 한국의 예산편성과정	8
제 2절 공공선택이론과 관청형성모형	13
1. 공공선택이론 개관	13
2. 관청형성모형	14
3. 관청형성모형 선행연구 검토 및 평가	17
제 3장 연구 설계	22
제 1절 연구 가설	22
제 2절 분석 대상과 분석 방법	24
제 4장 분석 결과	35
제 1절 기술통계 분석	35
제 2절 다중회귀분석 결과	40
제 5장 결론	45
제 1절 연구 결과 및 연구의 함의	45
제 2절 연구의 한계	51
참고문헌	53
Abstract	58

표 목 차

[표 1]	9
-------------	---

[표 2]	.....	16
[표 3]	.....	25
[표 4]	.....	27
[표 5]	.....	35
[표 6]	.....	37
[표 7]	.....	38
[표 8]	.....	39
[표 9]	.....	40
[표 10]	.....	41
[표 11]	.....	43

그림 목 차

[그림 1]	.....	31
[그림 2]	.....	36

제 1장 서론

제 1절 연구의 목적

정부가 본연의 목적인 공공재 공급과 공공서비스를 수행하기 위해서는 어떤 자원이 필요한가? 사회적 측면, 구조적 측면, 법적 측면 등 다양한 논의를 할 수 있겠지만, 정부 내부요소인 ‘조직’과 ‘예산’을 빼놓고 논할 수는 없을 것이다. 조직과 예산은 정부의 역할인 공공재 공급에서 필수불가결한 요소이다. 물론 어떤 공공재 공급도 조직만으로는 수행될 수 없으며, 마찬가지로 어떤 공공재 공급도 예산만으로는 수행될 수 없다. 조직과 예산은 정부업무 수행이라는 지붕을 세우기 위한 핵심적인 두 개의 기둥인 것이다. 이러한 중요성으로 인하여 정부조직은 「정부조직법」을 비롯한 각 부처별 직제 및 직제 시행규칙 등 명문화된 규정으로 명시되어 있으며, 정부예산은 「국가재정법」에 의한 예산 계획 작성, 예산안 편성, 국회 심사 등 법적이고 체계적인 절차를 통하여 확정되고 있다. 또한, 그러한 중요성으로 인하여 정부 직제를 심사할 권한을 가진 행정안전부 조직실과 정부 예산을 편성할 권한을 가지고 있는 기획재정부 예산실은, 조직과 예산을 확보하기 위한 공무원들로 문전성시를 이루는, 수많은 정부기관과 조직 중에서도 가장 핵심적인 곳들로 꼽힌다.

현 정부(문재인 정부)는, 핵심 공약인 대규모 공무원 증원을 이행하면서 정부 연간예산 또한 가파르게 증가하여 500조 원을 돌파하는 등, 조직과 예산을 확장적으로 운영하고 있다고 여겨진다. 이러한 조직·예산 운용에 대하여 경제여건과 일자리 상황을 고려할 때 타당한 정책 방향이라는 의견도 있지만, 미래세대에 부담을 가중하는 대중영합주의(populism)적 정책이라는 비판 또한 있는 만큼, 조직과 예산 각각에 대한 연구는 물론 그 둘 간의 관계에 대한 심도 있는 논의는 정부운영의

지속가능성을 위하여 반드시 선행되어야 하는 기초 논의라고 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 두 요소 간의 관계, 즉 정부조직과 정부예산의 관계에 대해서는 과거부터 충분한 논의가 이뤄지지 않은 것으로 보인다. 예를 들면, 조직이 확대되면 예산이 증가하는 것은 일견 당연한 것처럼 보이지만, 어떤 종류의 예산이 증가할 것인지, 어느 수준으로 증가할 것인지에 대한 연관성은 확실히 규명되어있지 않다. 또한, 정부조직의 장(長)을 비롯하여 고위직 공무원은 하위직 공무원과 비교하면 예산확보에 더 중대한 역할을 수행할 것으로 생각해볼 수 있다. 예컨대 김부겸 전 행정안전부 장관, 김현미 국토교통부 장관과 같은 국회의원 출신 장관은 청와대, 국회 등 자신의 인적 네트워크를 비롯해 정치적 영향력을 행사할 수 있는 경로를 통하여 예산확보에 이바지하는 등의 특성을 나타낼 수 있다.

단절균형이론, 공공선택론 등 최근의 예산이론들을 정리한 이정희(2010)는 향후 예산이론의 발전방향을 네 가지로 제시하였다. 그 중 첫 번째로 제시된 발전방향은 ‘예산집행, 예산과정의 주요 행위자 간 상호작용, 예산의사결정 등 예산이라는 이론적 설명대상에 이론이 구성되지 않은 부문이 존재하므로, 이런 부분들에 대한 새로운 이론개발이 필요하다’는 것이다. 예산의 변동을 설명함에 있어 조직과 기관장을 변수로 포함하려는 시도는 특히 이러한 차원에서 의미가 있다고 생각된다. 예산지출이 조직과 기관장에 의해 어떠한 영향을 받는지에 대한 연구를 통하여 예산변동의 분석을 더욱 현실적으로 수행할 수 있을 것이며, 나아가 예산 및 정부행태를 설명함에 공공선택론을 활용한 해석의 영역을 확대하여 이론의 확장에 도움을 줄 수 있을 것이다.

제 2절 연구대상 및 방법

본 연구는 정부 예산에 관한 연구로써, Dunleavy(1985)의 관청형성모형을 설명모형으로 채택하고, 관청형성모형에 근거해 예산지출형태를 분석하되 ‘조직’ 변수에 집중한다. 본 연구는 「국가재정법」이 시행되어 예산체계에 전반적인 개편이 이뤄지고 프로그램예산제도가 확립된 2007년부터 2020년 현재까지의 정부부처 예산 및 제반 자료에 근거하여 분석한다. 즉, 예산 측면에서는 2007년부터 2020년까지의 대한민국 중앙부처의 전체 세출 본예산(금융성·계정성 기금, 예비비 등 분석의 이론적 의미가 낮은 예산은 제외한다), 조직 측면에서는 2007년부터 2020년까지의 한국 중앙부처(부 단위)의 조직정원으로 한다.

본 연구에서 활용할 주요 분석이론은 관청형성모형이다. 관청형성모형은 정부 세출예산의 구조를 분류하기 위한 이론적 도구로 활용되며, 그에 근거한 분석이 이뤄질 것이다. 부가적으로 점증모형은 관청형성모형에 의하여 도출된 예산 분류별 변동률의 조직 변수에 의한 영향의 점증성을 판단하는 근거로 활용될 것이다.

예산의 분석 범위에는 실제 정부예산의 편성과정을 토대로 분석 대상으로 일반회계 뿐 아니라 특별회계·기금(사업성 기금)을 포함하였고, 추경예산 등 본예산 외의 예산이나 관청형성모형으로 분석하기 부적합한 금융성 지출 등은 제외하였다. 또한, 수시로 이뤄지는 정부조직개편에 의한 단절성을 최소화하기 위해 정부부처(부 단위)를 업무의 유사성과 연속성에 근거해 총 16개로 분류하여 분석을 수행하였다. 예산과 조직의 관계를 최종 분석하기 위해 우선 예산을 비목별로 관청형성모형에 근거해 분류하고, 조직변수와의 관계를 분석하기 위한 다중회귀분석을 시행하였다.

제 2장 이론적 논의 및 선행연구 검토

제 1절 예산결정론과 한국의 예산편성과정

1. 예산결정론

예산결정론은 “공적 자금 X 달러가 왜 활동 B가 아닌 A에 배분되는가에 대한 설명이 무엇인가?” 라는 Key(1940)의 문제 제기에서 출발한다(윤성채, 2014). Key를 비롯하여 초기 학자들은 주로 경제적·합리적 접근방식을 통해 예산 결정방식을 설명하려 시도하였다.

전통적인 경제적 합리주의는 정책 의사결정자가 정책의사결정 환경 및 정책대안에 대한 완전한 정보와 완벽한 결과 예측을 바탕으로 가장 최적의 정책의사결정을 내린다고 가정한다. 합리주의에 따르면 정부예산은 모든 예산사업에 대한 완벽한 검토를 바탕으로 최적의 투자를 수행하리라고 추측할 수 있다. 그러나 합리주의는 인간의 인지적 한계, 정치적 요소 무시, 문제·목표·사회후생함수 불명확 등의 문제로 현실적 설명력에 한계를 드러냈다.

초기 합리주의에 대한 대안의 방향은 큰 틀에서 두 가지로 생각할 수 있다. 하나는 만족모형(Satisficing model), 전망이론(Prospect theory)등과 같이 인간의 인지 과정과 개인적 사고에 초점을 맞추어 불확실한 상황, 불완전한 정보 등 세부 가정을 현실화하는 방향이고, 다른 하나는 점증주의(Incrementalism), 쓰레기통모형(Garbage Can model)등과 같이 경제적 합리성에 의한 의사결정의 현실성 및 규범성에 대한 의문을 바탕으로 정책 결정의 정치적 합리성, 참여자 상호작용 등에 더 큰 관심을 두는 방향이다.

Simon(1955)는 전통적 합리모형의 비현실성을 지적하면서, 인간은 정

보와 시간, 능력의 제약으로 인하여 제한된 합리성(bounded rationality)을 가진다며 만족모형을 제시하였다. 만족모형에 의하면 의사결정자는 가능한 대안 중 최선의 대안을 선택하지만, 무작위적으로 탐색한 몇몇 대안 중 가장 괜찮은 대안을 선택할 뿐이며, 정보와 지식, 인지능력의 한계로 인해 환경을 단순화시켜 대안의 결과를 불완전하게 예측한다. Kahneman and Tversky(1979)는 더욱 현실적인 인간의 심리에 초점을 맞추어, 불확실한 상황에서는 기대이익과 달리 의사결정을 내릴 수 있다는 전망이론을 제시한 바 있다.

그러나 제한된 합리성에 근거한 만족모형은, 적극적이지 않은 관료가 더 중요한 대안을 찾지 않고 포기하는 상황을 합리화하기 때문에 처방적·규범적으로는 충분한 설명이 되지 못하였다. Lindblom(1959, 1968)은 현실의 정책은 점증적으로 결정되며, 규범적으로도 점증적으로 결정되는 것이 바람직하다면서 합리모형의 대안으로 정치과정에 주목한 점증모형을 제시하였다. 점증모형에 의하면 정책결정자는 지식, 시간, 정보가 부족하고, 가치판단을 내리기 위한 가치가 불명확해 대안 간의 정확한 비교가 불가능하므로 현재의 정책에서 연속적이고 제한된 비교를 통해 대안을 결정할 수밖에 없다. 그 결과 정책결정자는 가치판단을 통해 대안 간 비교를 거친 최적 대안 대신, 현존 정책에서 크게 변하지 않은 합의 가능한 대안을 선택하게 된다. 정책이 큰 폭으로 변화하지 않으면 그 결과도 크게 변하지 않으므로 예측 가능성이 높아지고, 이를 바탕으로 정책을 연속적·순차적으로 결정함으로써 규범적으로도 시행착오에 대한 대응도 수월해질 것이라고 주장하였다.

예산과정에서 점증주의를 적용한 Wildavsky(1964, 1981)는 예산이 ‘국민 개인의 선호를 국가 전체적 선호로 전환하는 정치적 상호작용’이라고 본 Burkhead의 관점을 수용하여 예산을 입법부와 행정부의 정치적 투쟁 과정으로 보았다. 또한, 정부 예산은 현재 예산에서 약간의 증감으로 결정되며, 지식, 시간, 정보의 부족으로 점증적 예산이 더 효율적이라고 주장하였다. 즉 점증주의가 예산과정을 현실적으로 묘사할 뿐 아니라, 정당하기까지 하여 규범적 당위성(Sollen)까지 가진다고 주장한 것이다. 그의

실증에 따르면 하원세출위원회가 승인한 정부지출의 50% 이상이 10%, 75% 이상이 30% 이내의 연변동률을 보였다.

점증주의에 따르면 예산 결정기관의 역할은 주창자(소비자), 삭감자(절약자), 수문장 등으로 구분되는데(윤영진, 1997), 주창자는 사업의 필요성과 타당성을 주창하고 재정지원을 확대해야 한다고 주장하며, 삭감자는 불요불급한 예산의 삭감을 통해 정부재정부담을 억제하는 역할을 수행한다. 우리나라 정부 예산편성 및 심의과정도 합리모형보다는 점증 모형의 성격에 가깝다. 기획재정부의 정부 안 예산심의과정은 사업별로 전년도 예산 규모와 집행률을 기초로 진행되고, 증감의 폭이 커야 하는 사업은 주요사업 심의를 받아 결정이 이뤄지고 있다¹⁾. 국회 심의과정 역시 정부가 제출한 모든 사업을 원점에서 재검토하기보다는 정부 안을 바탕으로 증감 검토를 수행한다. 전년도 예산을 기준으로 하는 것이 아닌 모든 정책대안을 원점에서 검토하는 영기준예산제도(ZBB, Zero-Base Budgeting)는 우리나라에서도 1983년 도입된 바 있으나 정보와 시간적 제약으로 인해 보조사업 등 일부 영역에서 제한적·보완적으로만 활용되고 있을 뿐이다. 윤영진(1997)에 따르면 우리나라의 중앙부처는 예산편성과정에서 주창자의 역할을 주로 가지며, 사업을 최대한 많이 하려고 시도하며 필요 이상으로 예산규모를 최대한 증액시키려는 증액 지향적인 요구자이다. 또한 이영조(1995)는 예산관료의 주요 행태유형이 점증적이고 정치적이라고 설명하였다.

점증성의 기준이 연구자들과 분석한 자료에 따라 10% 이내(Wildavsky, 1974²⁾; Kathleen, 1982; Bailey and O'Connor, 1975), 20% 이내(Jones, Baumgartner and True, 1996³⁾), 25% 이내(김철회, 2005),

1) 현재의 정부 안 예산편성(심의) 과정은, 전년도 예산 기준(종결사업은 제외) “5% 감소”를 기본적 안(案)으로 여긴 채 출발한다. 또한 2010년대 이후 예산 조 기집행의 중요성이 커지면서 예산규모의 적절성을 심의하는 데에 있어 전년도 집행률 또한 아주 중요한 수치로 여겨지고 있어, Zero-base에서의 심의와는 상당한 거리가 있다.

2) 정부예산의 50% 이상이 10% 이내로 연간 변동한다는 실증

3) 예산증가 시 기준 20%, 예산감소 시 기준 15%

35% 이내(Jordan, 2003⁴⁾) 등으로 연구별로 통일되지 않아 점증성 자체의 기준이 불명확하다는 문제를 비롯하여 균형예산, 단연도주의, 포괄성과 같은 점증주의의 가정이 수많은 예외에 직면하면서 점증주의는 그 한계에 부딪히게 되었다(Berry, 1990). 사회가 복잡 다변화하여 정부에게 요구되는 역할이 확장되면서, ‘단일 시점의 통일된 하나의 균형예산’이라는 전통적인 예산개념에서 벗어나 특별회계, 기금, 추경예산, 초과지출, 조세지출, 중장기계획 등을 포괄하는 장기적이고 다변적인 예산으로 전환된 것이 중요한 원인이었다.

예산이 점증적 변화만 있다면 그 변동성은 경험적으로 정규분포를 따라야 할 것이나, 실증분석 결과는 단절균형이 있어야 설명이 가능한 세침적(leptokurtic) 분포를 드러냈다(Jones, Baumgartner, and True, 1996). 이에 Schick(1988)의 경제적·정치적 합리성의 결합 시도에서 출발하여, Baumgartner and Jones(1993), True(2000), Jones(2001) 등은 영미권의 실증자료를 근거로 정책변화 시에 예산이 단절적으로 변화하였다가 점증적으로 안정되어간다는 단절균형이론(Punctuated Equilibrium Theory)을 주장하였다. 단절균형이론은 의제기반 의사결정론에 따라 정책변화를 단절균형으로 설명하는데, 대부분은 점증적 균형상태가 진행되다가 공식적 의제에 대한 변화가 요구되는 이른바 ‘기회의 창(Tyre and Orlikowski, 1994)’이나 ‘정책의 창(Kingdon, 1984)’이 존재할 때 균형으로부터의 이탈과 대폭적 변화가 발생한다는 것이다. Baumgartner and Jones(1993)에 의하면 제한된 합리성을 가지는 소수 정책결정자만이 참여하여 정책을 결정하는 ‘정책 독점’의 존재로 인하여 공식적인 의제목록에 새로운 의제가 들어가는 것은 어려우므로 예산이 오랫동안 지속한다. 그러나 대중매체 등을 통해 정책의 변화를 요구하는 목소리가 높아지면 정책의 이미지가 저하되어 정책독점이 붕괴하거나 개방되어 정책의 급격한 변화가 유발된다. 유금록(2007)의 평가에 따르면 단절균형이론은 점증주의에 대한 보다 더 포괄적인 대안으로, 제한된 합리성의 논의를 재조명하고 정책변화가 빈번한 점증적 변화와 간헐적인 대폭적(단절적) 변화를 포함한다는

4) 예산증가 시 기준 35%, 예산감소 시 기준 25%

것을 규명한 것이다. 즉 단절균형이론에 의한 예산은 지속성·점증성을 가지면서도 사회적 변화요구가 발생하면 이를 변화로 수용할 때 단절성을 갖는 예산으로, 정치적 과정 아래서 제한된 합리성을 수용하면서 점증주의에 비해 진전을 이뤘다고 평가할 수 있을 것이다.

이정희(2010)은 단절균형이론, 공공선택론 등 최근의 예산이론들을 종합·정리하면서 다음과 같은 향후 예산이론의 네 가지 발전방향을 제시하였다. 첫째, 예산집행, 예산과정의 주요 행위자 간 상호작용, 예산의사결정 등 예산이라는 이론적 설명대상에 이론이 구성되지 않은 부문이 존재하므로, 이런 부분들에 대한 새로운 이론개발이 필요하다. 둘째, 예산연구자들은 거래비용이론에 ‘관료들의 조작’이라는 새로운 변수를 포함한 Twight(1988)와 같이 개별 예산이론을 수정, 발전시키거나 경험적 검증의 예를 늘려 설명범위를 넓히는 방식을 택할 수 있을 것이다. 셋째, 기존 예산이론들이 유사한 현상을 설명하거나 설명영역이 확장되고 중첩되면 이론 간의 결정을 통해 더 나은 설명력을 갖는 이론을 채택하는 이론경쟁전략을 택할 수 있을 것이다. 넷째, 주요예산이론을 통합하여 예산현상을 전체적으로 이해하는 이론통합전략을 취할 수 있을 것이다. 예컨대 공공선택론은 거래비용 이론과 주인대리인 구조를 공유하므로 이론적 통합의 가능성이 있다.

2. 한국의 예산편성과정

한국 정부의 예산은, 비록 세입분야에서는 조세법률주의가 명문화되어 있으나, 세출 분야에 있어서는 예산법률주의를 택하는 것이 아니라 비법률주의를 채택하고 있다⁵⁾. 정부의 예산은 헌법에 근거를 두고 편성·

5) 예산법률주의를 채택한 주요 국가로는 미국, 영국, 프랑스, 독일 등이 있으며, 이들 국가는 정부가 제출한 예산법(안)을 국회에서 수정·의결하는 방식으로 예산을 운용하고 있다. 이러한 경우에도 예산법을 일반 법률과 동일하게 규율할 필요는 없고, 각국의 재정법제도의 현황과 상황에 따라 일반 법률과는 다른 여

심의되는데, 정부는 예산편성권을 가지고, 국회는 예산심의·확정권을 가진다. 헌법 제54조제1항 내지 제57조에 의하면 국회는 국가의 예산안을 심의·확정하고, 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 하며, 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때는 추가경정 예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있고, 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

<표 1> 한국의 중앙정부 예산 편성과정

절 차	기 한	주 체	근 거
국가재정운용계획 수립·제출	(n-1년도) 12월 31일	기재부→국회	국가재정법 제7조
중기사업계획서 제출	(n년도) 1월 31일	각 부처→기재부	동법 제28조
예산안편성지침 및 부처별 지출한도 통보	3월 31일	기재부→각 부처	동법 제29조
예산요구서 제출	5월 31일	각 부처→기재부	동법 제31조
예산(안) 편성 (정부내 심의)	~9월 3일	기재부	동법 제32조
국무회의 의결 및 예산(안) 제출	9월 3일	기재부→대통령→국회	동법 제33조
정부 시정연설 및 상임위 심사	정기국회	국회 (상임위)	국회법 제84조 제1항
예결위 심사	~11월 30일	국회 (예결위)	국회법 제84조 제3항
국회 의결	12월 2일	국회	국회법 제85조의3
예산 집행	(n+1년도) 1월 1일~ 12월 31일	각 부처	국가재정법 제2조

러 가지 효력과 절차를 별도로 규정할 수 있다고 여겨진다(이창수·예승우, 2012).

정부 예산의 구분, 편성절차, 내용 등 세부사항은 2007년 1월 시행된 「국가재정법(2006년 12월 이전에는 1961년 제정된 「예산회계법」)」에 의해 규율되는데, 국가재정법에 의한 예산과정은 예산이 실제로 운영되는 해를 (n+1)년도라 할 때에 <표 1>와 같이 정리할 수 있다.

기획재정부는 (n-1)년도 12월 31일까지 5회계연도 이상의 기간에 대한 국가재정운용계획을 수립해 국회에 제출하고, 각 부처는 5회계연도 이상의 기간의 중기사업계획서를 n년도 1월 31일까지 제출한다. 기획재정부는 이를 심사하여(이른바 “중기심의”) 부처별 지출한도를 3월 31일까지 통보하고, 각 부처는 이 지출한도에 따라 예산사업을 편성한 예산요구서를 5월 31일까지 제출한다. 지출한도는 정부지출을 통제하고 각 부처의 과다요구를 막는 역할을 수행하는데, 예산기관에서 총액을 결정하면 그 한도 내에서 부처가 예산사업을 편성하는 총액배분자율편성(Top-down)방식의 제도이다. 지출한도는 반드시 준수되도록 법적으로 강제되지는 않으나, 기획재정부 예산심의 단계에서 중요하게 여겨져 예산요구 초기 단계에는 대체로 준수되고 있으며, 매년 기획재정부가 개정·시행하는 「예산안편성지침」에 따라 인건비·기본경비·R&D 등 일부 예산에 대하여는 특히 준수하여 제출토록 하고 있다.

정부예산안 편성의 가장 중요한 단계는 예산요구서 제출 이후인 6월부터 기획재정부가 심사하여 “시트를 닫는다” 8월까지라고 볼 수 있다. 이 시기는 각 사업부처의 장관부터 실무자까지 사업이 필요하다는 논리와 인맥을 총동원하여 해당 부처의 미시적 예산 반영을 위해 노력하고, 예산부서(기획재정부 예산실)는 국가 전체의 거시적 예산 관점에서 어떤 사업에 더 투자하고 덜 투자할지를 판단해 각 부처가 제출한 예산안을

6) 기획재정부 심의과정을 통해 8월 중순경 각 부처 사업별, 비목별 예산안이 최종적으로 결정되면, 예산안을 조정할 수 있는 시스템(국가재정정보시스템, dBrain)에 최종 입력한 후 더 이상의 수정을 가할 수 없도록 통제하는데, 이를 “시트를 닫는다”고 표현한다. 이후 국회 제출까지 남은 기간에는 시스템상의 예산안에 수정을 가할 수 없으며, 국회에 제출하기 위한 양식에 맞춰 첨부서류 등을 작성하고 마무리하는 단계에 들어간다(설령 이 기간에 예산을 변경할 필요가 생겼다 하더라도 국회 단계에서 변경을 가한다).

증감조정한다⁷⁾. 각 부처의 장관과 예산에 관계된 고위공무원, 사업담당자는 자신의 직급에 맞추어 기획재정부 장관, 차관, 예산실장, 각 국장·과장·실무자와 면담하면서 예산 반영을 위한 설득을 수행한다. 예산요구 초기의 실무자 차원의 논의에서 예산사업의 결론이 나지 않는다면 더욱 상층의 실장·국장급 이상 논의를 통해 조정이 이뤄지는데, 특히 예산실장과 예산실 5개 국장은 예산 반영에 큰 권한을 가지고 있기에 그들과의 면담은 매우 중요한 일정으로 여겨진다. 만약 예산부서를 직접 설득하지 못한다면 BH(Blue House, 청와대)나 해당 사업에 호의적인 국회의원에게 지원 사격을 요청하는 등 우회적으로 예산부서를 압박하는 방식으로 예산사업의 반영을 위해 노력한다⁸⁾. 특히 BH는 예산부서를 존중하면서도 예산사업에 대한 의견충돌 시 예산이 반영되도록 예산부서에 지시하기도 하는데, 이는 Wildavsky(1974)가 지적한 것처럼 대통령(청와대)은 수문장적 역할을 수행하기에 예산부서와 사업부처 간 의견의 차이가 발생한다면 어느 쪽이 더 타당한지를 판단하여 의사결정을 내린다는 차원에서 이해할 수 있다. 강혜진(2017)이 정리한 것처럼 실제 장관 재임 시절 가장 어려웠던 일이 “예산확보”라고 이야기한 전재희 전 보건

7) 강혜진(2017)이 정리한 바에 의하면, 예산편성 과정에서 각 부처는 예산부서와 예산을 둘러싼 줄다리기를 하게 되며, 이 과정은 행정적 합리성뿐만 아니라 정치적인 고려가 중요한 변수가 된다(하연섭, 2014). 다른 부처와 경쟁하면서 기획재정부를 설득하고, 이를 위해서 다른 영향력 있는 조직이나 개인에게 도움을 요청하는 방식으로 정부 내의 예산을 배정받게 되는데 이에 따라 경제부처의 경우에는 총체주의에 입각한 경제논리를 내세우고, 사업부처는 점증주의에 입각한 정치논리를 주장한다(김성철·윤진훈, 2004). 나아가 사업부처는 다른 부처의 사업예산에 민감하지 않으면서도 자기 부처 사업의 예산에 관심을 두는 것과 달리 예산부처의 장관은 예산 삭감에 관심을 두고 국가 전체적인 시각으로 예산에 접근한다(하연섭, 2014).

8) “아주 특별한 경우, 이대로 두어서는 정말 안 되겠다 싶은 예산문제가 있을 때 ‘대통령님, 시간 좀 주세요’ 하고 SOS를 칩니다.” 경향신문, “[이종택이 만난 사람] 퇴임하는 전재희 복지부 장관”(2010. 8. 16일자 보도), [http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201008162145455, andcode=210000#csid_x95ad149faee5e3eacbbb70aff0eb454](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201008162145455&andcode=210000#csid_x95ad149faee5e3eacbbb70aff0eb454) (접속일 2020. 7. 6)

복지가족부 장관은 보육수당 확보를 위해 청와대, 예산당국 관계자 등 예산 관련 100명이 넘는 관계자를 만난 것으로 관계자가 증언한 바 있다. 이처럼 정부예산안 편성과정은 실무자부터 장관까지 총체적이고 전방위적인 노력과 논의를 통해 압축적으로 이뤄진다.

예산안이 국회에 제출되면 정기국회 개회와 함께 국회심의절차로 진행되며, 예산안에 대한 소관 상임위원회(상임위) 심사와 예산결산특별위원회(예결위) 심사가 이뤄진다. 상임위 심사(예비심사)가 끝나면 부처별 예산안은 예결위로 이송되어 예결위에서 종합적으로 심사가 이뤄진다. 상임위 심사는 사업부처가 주로 대응하고 예결위 심사는 기획재정부가 주로 대응하지만, 정부가 판단하는 사업의 중요성이나 규모, 내용 등에 따라 기획재정부가 상임위 단계부터 대응하는 등 합심하기도 한다. 예결위는 상임위에서 심사된 예산을 삭감하거나 증액할 수 있지만, 상임위에서 삭감한 예산을 증액시키거나 새 비목을 설치하려면 상임위의 동의를 받아야 한다. 국회 내에서는 상임위가 예산요구자, 예결위가 예산부서의 역할을 수행하고 있어, 상임위는 증액 지향적으로 의사결정하고, 예결위는 상임위에서 삭감된 예산은 수용하지만 그 외에는 예결위 의원들의 증감 필요성 제기를 근거로 한 번 더 검토하는 것과 같이 운영된다. 그 결과로 상임위에서의 결정은 예결위에서 반영되는 비율이 낮아 상임위에서의 예산과정은 유명무실하다는 지적도 있다(윤영진, 1997).

예결위는 50명으로 구성되어(국회법 제45조) 우선 이틀에 걸쳐 경제부처 심사, 비경제부처 심사를 진행한다. 시간과 정보의 부족으로 인해 실제로 그 과정에서 구체적 증감액이 결정되지는 않고, 대신 각 정당에서 내세운 예결위 위원들로 구성된 15명 이내의 예산안조정소위원회(예산소위)에서 의사결정을 내린다. 예산소위는 여야 예산소위 위원, 각부 차관, 국회 전문위원, 기획재정부 2차관 등이 서로 토의하여 최종적으로 정부 예산안에 대한 조정을 하는 과정이다. 나아가 이 과정은 사업별 실제 예산증감이 결정되고, 각 소위위원이 정당의 주장을 대변하여 정치적 논쟁을 진행하고, 일부 쟁점 사업에 의해 파행이 이뤄지는 등 예산심사 중 가장 핵심적이고 쟁점이 되는 단계이다. 예산소위를 통해서도 쟁점이 되

어 확정되지 못한 예산은 여야 간사 등 핵심인물만 참여하는 비공식적 절차인 예산소(小)소위를 통해 결정지어지기도 한다. 이러한 절차를 거쳐 증감규모가 최종적으로 확정된 예산은 국회 본회의 의결(법정기한 12월 2일)을 거쳐 다음 연도에 비로소 효력을 발휘한다.

제 2절 공공선택이론과 관청형성모형

1. 공공선택이론 개관

공공선택이론(Public choice theory)은 경제적 분석법을 활용해 정책적 의사결정을 분석하는 이론이다. 공공선택이론은 경제학에서 합리적 개인을 가정하는 것처럼 관료, 정치인, 이익집단 등 정치영역의 모든 의사결정자가 합리적 개인이라고 가정하고 스스로 이익을 극대화하는 방향으로 행동한다고 여겨, 그 직관성으로 인해 정부에 의한 공공재 공급에 관한 다양한 분야에서 활용됐다. Black(1958)은 중위자 투표모형을 통하여 양당제하에서 합리적 의사결정의 결과 두 정당의 정강이 중윗값에 가까워져 중위대안이 결정된다고 하였고, Buchanan and Tullock(1962)는 공공재의 배분이 정치적 의사결정으로 이뤄지며 인원이 많아지면 의사결정 비용이 증가하고 집행비용이 감소하여 그 최적점에서 의사결정이 이뤄진다는 비용극소화모형을 제시하였다. 나아가 공공선택이론은 정부와 관료제를 비판하는 근거가 되기도 했다. Ostrom(1990)은 관료제의 대응성 부족, 효율적 공공재 공급의 실패, 수혜자에 대한 비용 전가 등을 지적하며 공동체 중심의 자치제도를 기반으로 공공재 공급을 결정할 것을 주장한 바 있다.

Niskanen(1971)는 관료가 주인-대리인모형의 대리인의 위치에 있으므로, 관료가 사적 이익을 극대화하기 위하여 예산을 증대한다는 예산 극

대화모형을 통해 공공재가 효율적 수준보다 과다공급된다고 주장하였다. 예산 극대화모형에 의하면 관료는 예산 극대화를 추구하고, 정치인은 투표 극대화를 추구하고기 때문에 관료와 정치인이 서로 협력하여 예산과 투표를 극대화하는 쌍방독점을 형성하게 된다. 이러한 현상은 행정부처의 예산확보 제일주의 전략을 설명할 수 있다. 그러나 Blais and Dion(1990)는 관료가 예산 증대를 원한다는 가정은 타당하나, 예산 증대로 인해 사회적 이익을 누린다는 증거는 적고, 항상 예산 극대화전략을 취하지도 않고 예산절감에 전념하기도 한다는 점을 지적하였다. 또한 예산 극대화모형에 의하면 각 정부부처의 예산이 장기·단기적 관점에서 모두 비슷한 형태로 증가해야 함에도, 실제로는 정부 총지출과 함께 증가하는 장기적 추세만 유사할 뿐, 각 부처 예산은 서로 다르게 증감을 겪으며 움직이기 때문에 실제 정부규모 변동에 대한 설명에는 한계가 있다. 나아가 1980년 전후 영국 Thatcher 정부, 미국 Reagan 정부의 정부규모 축소와 민영화로 인해 Niskanen의 예산 극대화모형은 실증적으로도 비판받게 되었다.

2. 관청형성모형

Dunleavy(1985, 2014)는 관료가 합리적 행위자라는 공공선택론적 관점은 기본 전제로 채택하면서, 관료의 지위에 따라 달라지는 유인체계에 의한 정부관료의 행태와 예산유형의 관계를 논의한 관청형성모형(Bureau-shaping model)을 예산 극대화모형의 대안으로 제시하였다. 정용덕(1995)이 지적하였듯이 관료의 지위, 조직의 형태, 조직의 특성 등 구조적 요인을 정부기관 분석에 고려해야 할 변수로 삼은 것이다. 예산 극대화모형은 정치인도 재선을 가장 중요한 목표로 여겨 정부관료들의 예산 극대화 행태를 통제하지 못하고 오히려 정부서비스 극대화를 선호한다고 주장하지만, 관청형성모형은 정치인의 선호체계에 초점을 맞추기

보다는 관청을 둘러싼 전반적 환경의 적대성에 의하여 관청형성전략이 달라질 수 있다고 가정한다.

관청형성모형에 의하면 관료가 스스로 이익을 추구하는 존재라 하더라도 예산 극대화만을 추구하는 것이 아니라 직무 관련 효용을 극대화하기 위하여 행동한다. 그 이유는 첫째, 예산증대에 필요한 노력의 비용은 고위관료에게, 편익은 하위관료에게 주로 배분되므로 관료집단이 집단적 행동(collective action)의 문제에 놓여있게 되며, 둘째, 특정 관료의 효용은 모든 예산이 아닌 특정 예산에 의해 결정되고, 셋째, 고위관료들은 예산을 내적 최적 수준으로 극대화하려는 전략을 세울 것이며, 넷째, 관료의 효용과 예산의 관계는 기관의 유형에 따라 달라지므로 기관 유형별로 예산형성전략도 달라진다는 것이다. 상기 이유로 인해 합리적 관료들은 단순하게 예산 극대화전략을 택하기보다는 복합적 요인을 고려해 의사결정하며, 특히 고위관료들은 예산 증대로 인한 효용 증가가 작으므로 예산 증액보다는 권한 확대 등 직무적 이익 등을 극대화하기 위한 관청형성전략을 택한다는 것이다. 이에 대해 James(2003)은 합리적 소비자가 예산제약선이 무차별곡선과 접하는 최적효용점을 찾는 상황처럼, 한정된 관리시간이라는 제약조건하에 효용을 극대화할 수 있는 예산과 직무적 이익의 조합(예산과 직무적 이익은 상호 불완전대체재)을 관청형성전략으로 택한다는 설명을 제시하였다. 관청유형에 따라 예산을 통해 얻는 효용이 서로 다르고, 예산과 핵심직무의 한계대체율도 서로 다르게 나타나는 것이다.

관청형성모형은 예산을 4가지 유형인 핵심예산(Core budget; 자체 운영에 필요한 인건비, 운영비 등의 비용), 관청예산(Bureau budget; 보조금, 계약대금 등 민간영역으로의 이전지출과 핵심예산의 합), 사업예산(Programme budget; 교부금, 이전지출 등 공공부문으로의 이전지출과 관청예산의 합), 초사업예산(Super-programme budget; 다른 기관의 자체재원을 통한 지출과 사업예산의 합)으로 구분하였다. Dunleavy는 정부조직도 주로 5가지 유형으로 구분하고 있는데, 주로 자체 인력으로 재화나 서비스를 산출하는 ‘전달기관(Delivery agency)’과 허가·인가업무를

주로 수행하는 ‘규제기관(Regulatory agency)’은 핵심예산이 높은 비중을 차지하고, 보조금, 사회보장 등 지출 이전을 수행하는 ‘이전기관(Transfer agency)’과 민간과의 계약, 조달, 연구 등을 수행하는 ‘계약기관(Contracts agency)’은 순관청예산이 높은 비중을 차지하고, 교부나 이전지출을 통해 사업을 수행하고 이를 감독하는 기능이 주인 ‘통제기관(Control agency)’은 순사업예산이 높은 비중을 차지한다. 이러한 내용을 종합해 표로 표현하면 아래 <표 2>과 같다.

<표 2> 관청형성모형의 예산유형과 기관유형

구 분	핵심예산	순관청예산	순사업예산	주요 업무
전달기관	높음			노동집약적 서비스
규제기관	높음			인허가, 감찰, 징수
이전기관		높음		보조금, 사회보장
계약기관		높음		민간계약, 입찰
통제기관			높음	교부, 이전지출

관청형성모형에 대한 비판으로, 김근세·권순정(2006)은 첫째, 예산과 선호직무의 균형점이 어떻게 형성되는지에 대한 구체적인 설명은 하지 않으며, 둘째, 고위관료의 예산 극대화행태에 대한 외부적 제약은 고려하지만 직무특성을 선호하는 방식으로 변화시키기 위해 소요되는 비용과 이 비용을 증가시키는 내·외부적 제약 요소에 대한 토의가 부족하며, 셋째, 선호직무와 관료유인과의 관계는 논의하고 있지만 선호직무의 어떤 특성들로 인하여 관료유인이 획득되는지를 상세하게 설명하지 않는다고 주장하였다. 그들은 관료의 층위별 유인을 Maslow의 욕구론을 결합하여 논의하였는데, 고위관료는 높은 수준의(자아실현적인) 유인(권력, 특권, 명성, 후원력 등)이, 하위관료는 낮은 수준의 유인(수입, 직무안전성 등)이 중요하므로, 하위관료는 직무와 예산 중 핵심예산에 대한 선호가 높고, 고위관료는 관청예산과 사업예산에 대한 선호가 높을 것이라고 주장하였다.

3. 관청형성모형 선행연구 검토 및 평가

관청형성모형에 기반을 둔 연구는 관청형성모형의 적용가능성을 살펴보는 데에서 출발하여, 중앙·지방정부를 불문하고 실증적 데이터에 대한 관청형성적 접근에 따라 기관의 성격을 구분하고 예산의 변화를 분석하는 데에 초점이 맞춰져 있었다. 정용덕(1995)은 관청형성모형에 기반을 둔 1982년부터 1992년까지의 정부부처의 유형별 예산과 총정원의 증가율을 검토하였고, 정부부처별 예산유형, 인력, 정책수행 등에서 관청형성모형에 의하여 구분되는 다양성이 있음을 확인한 바 있다. 라휘문(2002)의 연구에 따르면 지방자치단체 또한 기관 운영시 관청형성전략을 추구하고 있으며, 광역자치단체는 이전·통제기능 중심, 기초자치단체는 이전기능 중심으로 운영되고 있었다. 남경태(2014)에 따르면 일본 정부도 30년간 전체적으로 예산총액의 확대와 동시에 핵심예산의 감소가 이뤄진 상황에서 관청형성모형이 적용 가능함을 확인하였다. 석호원(2018)의 연구는 핵심예산과 순관청예산이 큰 기관은 기관유형이 명확히 유지되고 더욱 더 경로 의존적인 관청형성전략을 가짐을 밝혀내었다.

점증주의와 관청형성모형의 결합은 최근 최태현·임정욱(2017)에 의해 시도되었다. 그들은 “관청형성전략이 기관의 예산을 전략적으로 구성하는 데에 영향을 미친다고 가정하고, 예산의 점증적 변화가 경험적으로 관찰된다면, 예산 구조의 특성에 따라 관청형성전략이 차별적으로 적용되어 예산의 점증성이 경험적으로 다르게 나타날 것이라고 추론”하고 검증하였다. 예산별로 관청형성전략이 차별적으로 적용되어 점증성이 다르게 나타나, 예산과 기관의 특성을 분석하는 데에 쉽게 활용될 가능성을 보여주었다. 그들은 기관 유형별로 핵심예산과 전략예산의 점증성이 다른 예산에 비해 높은 경향이 있고, 예산 단절점에서는 예산 증가를 도모할 수 있다고 판단하였다. 임정욱(2017)은 정부예산이 합리주의적이지 않고 점증적·단절균형적으로 변동하며, 예산구조에 따라 예산지출 변동패턴이 차별적으로 나타남을 확인하였고, 관청형성모형의 활용이 기관을

예산별로 구분하면서 일반적이고 보편적인 분석틀을 제공할 수 있다는 점에서 점증주의나 단절균형이론의 타당성 측면의 한계를 보완할 수 있다고 주장하였다.

상기 연구들은, 관청형성적 관점에서 특히 예산에 초점을 맞춰 분석함으로써 정부부처별 형태를 구분하고 예산 변동을 분석하였고, 관청형성 모형이 현실에서 적용가능성이 있음을 확인했으며, 점증주의·단절균형론 등 예산결정론과 결합하여 보완할 수 있음을 확인한 점에서 그 의의가 있다고 보인다.

그러나 관청형성모형이 고위관료들과 하위관료들의 선호가 다르다는 주장을 하고 있음에도 불구하고, 그간 연구들은 고위관료·하위관료 간의 비율이나 장관 등 기관장의 성향이 기관 전체의 집합적 선호(collective preference)나 행태에 미칠 수 있는 영향은 충분히 고려하지 않은 것으로 보인다. 특히 고위관료는, 기관의 의사결정에 영향을 미치는 지위적 이점뿐만 아니라 오랜 근속기간을 통해 얻은 인맥을 바탕으로 한 정치력과 예산확보의 경험에도 차이가 있으므로, 직무적 선호와 예산 두 재화를 동시에 확보할 수 있는 능력이 하위관료보다 더욱 커진다고 볼 수 있다. 또한 조직이 예산 없이는 존재하지 않듯, 예산도 조직 없이는 존재하지 않는다. 예산도 사람이 편성하고 운용하는 것이며, 고위관료와 하위관료가 예산확보에 대한 다른 유인체계를 갖는다는 점에서 예산은 관료와 그 조직구조에 종속적일 수 있다. “공무원 사회에서 행정안전부 조직실과 기획재정부 예산실은 ‘슈퍼 갑’으로 통한다⁹⁾”는 말이 있듯이 조직과 예산은 정부부처가 가장 큰 관심을 두는 중요한 두 축이기도 하다. 정부조직의 의사결정이 완전히 수직적으로 이뤄지지 않는 한, 고위관료의 비율이 높은 기관은 하위관료의 비율이 높은 기관과는 기관 전체적으로 봤을 때 핵심예산이나 전략적으로 중요한 예산의 증가율이 더욱 높거나 하는 다른 관청형성전략을 가지리라고 유추할 수 있다. 이전의

9) 연합뉴스, “공무원 ‘슈퍼 갑’ 안행부 조직실 앞 줄서기 사라진다”(2014. 3. 13 일자 보도), <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006803825> (접속일 2020. 7. 13)

연구자들도 관료조직의 행태나 동기요인 등에는 관심을 기울여 왔지만, 그럼에도 불구하고, 예산과 그 세부 구분에 집중되었던 그간의 접근은, 예산에 큰 영향을 미칠 수 있는 조직이라는 중요한 변수를 충분히 논의하지 못한 것으로 보인다.

나아가, 노무현 전 대통령이 2000년 해양수산부 장관 시절 기획재정부 담당 사무관과 수산업협동조합 정상화 방안을 놓고 이메일과 전화로 토론을 벌이고¹⁰⁾, 유영민 과기정통부 장관이 R&D예산 예타권을 확보하기 위해 기재부에 읍소하고¹¹⁾, 예산 확보를 위해 각 부처 장관이 직접 국회를 찾아 예산의 필요성을 설명하는 것¹²⁾처럼 장관은 예산부서 및 국회와 상호작용하며 예산과정에 상당한 역할을 수행하고 있다. 그러나 관청 형성모형은 고위관료와 하위관료의 행태에 대해서는 설명하려 노력하지만, 기관의 의사결정에 중요한 변수인 기관장의 영향력이나 행태에 대한 논의나 설명은 부족한 것이 사실이다.

예산편성 및 정책결정과정에서 고위관료와 하위관료 뿐 아니라 기관장의 역할에서도, 짧은 재임 기간의 한계로 인해 현직 관료들의 전문성과 경험에 의존하여 장관의 영향력보다는 국장급의 영향력이 더 높다는 연구도 있다(박천오, 1993; 박재희, 1996). 그러나 장관의 역할에 대해 검토한 여러 연구에 의하면 예산편성 및 정책과정에서 기관장의 역할을 무시할 수 없다. 강혜진(2017)은 장관의 출신을 관료, 정치인, 전문가로 구분하고 출신별로 부처 예산의 확보에 무시할 수 없는 영향을 미치고, 현장에서의 역할도 정부·국회 심의과정에서의 설득과 면담, 대통령 보고 등 구체적 노력으로 드러나고 있음을 확인하였다. 이선우·박중훈(2000)

10) 한국경제, “‘상위 1% 공무원’ 사무관…국가정책 좌우해도 영혼없는 일엔 자괴감”. (2019. 1. 4일자 보도) <https://www.hankyung.com/society/article/2019010431871> (접속일 2020. 7. 6)

11) 문화일보, “힘들게 확보한 R&D예산 20兆 예타권, 더 빠르고 깎간해질 것”. (2018. 6. 29일자 보도) <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2018062901032903009001> (접속일 2020. 7. 6)

12) 비즈니스포스트, “홍종학, 힘있는 중소벤처기업부 장관 기대에 부응할까”. (2017. 11. 21일자 보도) http://www.businesspost.co.kr/BP?command=article_view&num=64771 (접속일 2020. 7. 6)

의 연구에 의하면 장관직은 대통령과의 관계에서 정치적으로 대통령을 보좌하고 그 뜻을 받들어 실현하는 데에 중점이 있다기보다는 정책전문가로서 특정 부처를 정책측면에서 책임지고 자율적으로 리드하는 데에 중점이 있다. 이준원(2000)에 의하면 지방정부 예산편성과정에서도 시장의 영향력이 가장 중요하다. 공기업, 공공기관 관련 연구(안성규·곽채기, 2013; 정지수·한승희, 2014; 한인섭 등, 2017)도 정치인, 내부승진, 공무원, 외부전문경영인 등으로 구분하여 기관장 출신에 따라 경영성과가 다르게 나타난다고 판단하였고, 김병주(2019)도 공공기관 기관장이 정치인, 관료, 기업인 순으로 내부승진보다 예산 확장성에 양의 영향력을 가지며, 주무부처 장관과 동향일 경우에도 양의 영향력을 가진다고 밝혀내었다. 기관장의 출신이 예산의 확보에 큰 영향을 미치고, 기관의 핵심적인 예산사업에 더욱 노력할 것이라는 이러한 선행연구들에 관청형성모형을 결합하면 기관장(장관)의 출신 배경이 기관의 유형별 예산에 다른 영향을 미칠 수 있으리라는 가설을 세울 수 있다. 물론 주무부처의 소관 아래에 있어 주무부처의 지원을 받아 운영·평가되는 공공기관의 장(長)과는 달리 정부 각 부처 장관은 (최소한 법적으로는) 기획재정부나 행정안전부와 동등한 위치에서 정치적 영향력을 행사할 수 있는바 공공기관의 장과는 다른 영향성을 가질 것으로도 추측된다.

정부부처의 예산이 고위직 비율 등 조직구조에 영향을 받는다면, 고위관료가 하위관료보다 예산결정과정에서 큰 영향력을 미쳐 고위관료비율이 높은 기관이 더욱 강한 관청형성전략을 갖는다는 점을 확인할 수 있다. Dunleavy(1991)에 의하면 관청형성전략은 현실에서 다음과 같은 4가지 수단으로 발현된다. 첫째, 조직구조 개편 및 다른 관청과의 경쟁을 통한 선호직무의 확대 및 비선호직무의 축소·이관이다. 둘째, 관리사무 축소, 자동화, 민간위탁 등 직무체계의 전환이다. 셋째, 업무 성과가 다른 기관이나 이익집단 등 민간에 의존하는 경우 평시 업무부담을 줄이기 위해 그들과의 관계를 제도화한다. 넷째, 정책업무에의 집중을 위해 집행업무를 하위기관(외청, 지자체, 준정부·공공기관, 민간 등)으로 이전하고 감독한다. 만약 고위관료 비율이 높아진 결과 관청형성전략도 강하다면, 이

러한 상황은 업무 효율성에 대한 상방요인과 하방요인이 모두 존재한다. 하방요인은, 직무권한 확대를 위해 외부기관을 과도하게 많이 형성한다거나 이른바 업무 핑퐁(ping-pong) 현상이 더 많이 나타나 행정의 비효율을 초래할 수 있을 것으로 해석할 수 있다. 상방요인은, 내부업무에 대한 직무분석이 이뤄진 결과를 보다 쉽게 현실화할 수 있으므로 더 효율적으로 업무를 수행할 수 있으리라고도 해석할 수 있다¹³⁾.

상기 사항들을 종합하여, 이 연구는 관청형성모형을 활용한 연구가 그간 자세히 다루지 않았던 ‘조직구조’와 ‘기관장의 출신’을 변수로 포함하여 분석하고자 한다. 관청형성모형의 예산과정에서, 고위관료와 기관장은 하위관료와 다른 효용구조와 전략을 가지고 접근한다고 여겨지고 있으나, 이러한 가정이 실증적으로도 타당해지려면 고위관료와 기관장이 예산에 경험적으로 상당한 영향을 미치고 있었음이 입증될 필요가 있다. 따라서 이 연구는 조직구조와 장관의 출신이 정부부처의 예산변동에 어떤 영향을 미치는지를 분석할 것이다. 만약 그 영향력이 유의미함을 입증할 수 있다면, 실제 예산결정과정에서 관청형성적 전략을 갖는 관료들의 집합적 선호로 이뤄지고 있음을 확인할 수 있을 것이다.

13) 이에 대해서는 현재는 어느 요인이 더 강할지 단정지을 수 없고, 이 연구도 조직의 효율성까지는 연구의 범위로 두고 있지 않으나, 고위직 비율이 높은 기관과 낮은 기관에 대한 직무 효율성을 비교분석하여 어떤 영향이 더 강한지를 판단했을 때 만약 고위직 비율의 증가가 직무 효율성에 악영향을 미친다면 여기에 대해서는 조직 개편 등 정책적 처방이 필요할 것이다.

제 3장 연구 설계

제 1절 연구 가설

본 연구의 중점은 장관을 포함한 정부 고위관료가 예산변동에 미치는 영향이다. 관청형성모형으로 정부부처 예산을 분석한 최태현·임정욱(2017)은 각 기관의 유형을 결정하는 예산을 “전략예산”으로 구분했는데, 핵심예산이 가장 큰 기관(전달/규제기관)의 핵심예산, 순관청예산이 가장 큰 기관(이전/계약기관)의 순관청예산, 순사업예산이 가장 큰 기관(통제기관)의 순사업예산이 전략예산이다. 관청형성전략에 의한 예산결정이 이뤄진다면, 전략예산은 그 기관의 특성을 결정하는 예산인바 전략예산의 점증성은 비전략예산과 다를 것이라고 예상된다.

나아가 조직구성에 따른 집합적 선호에 의하여 예산이 결정된다면, 예산 극대화전략 대신 관청형성전략을 추구하는 조직원의 비중이 높을수록 조직 전체의 예산형태는 관청형성전략에 의해 변동이 이뤄질 것이다. 또한 관청형성모형에 의하면 고위관료는 예산 극대화전략 대신 관청형성전략을 추구하는데, 예산확보 과정에도 고위관료는 하위관료에 비하여 보다 큰 정치력을 발휘할 수 있으므로 고위직 비율이 높은 기관은 고위직 비율이 낮은 기관에 비하여 예산의 규모나 점증성이 더 높게 나타날 것이라고 추측할 수 있다. 나아가, 조직규모가 큰 기관은 인적자원과 공직 내부의 인맥관계 등을 활용해 조직규모가 작은 기관에 비하여 보다 안정적인 예산확보를 추진할 수 있고, 예산확보시에 정치력이 활용될 여지가 더 커질 수 있다고 추정된다. 기관장 역시 관료 출신, 정치인 출신, 학계 출신 등 기관장 부임 전 어떤 출신을 갖느냐에 따라 정치력, 조직장악력, 예산확보에 대한 노력 등이 다를 것이며, 특히 정치인 출신 기관장은 국회·대정부 업무에 더 강한 영향력을 미칠 수 있을 것이라는 경험적 판

단 아래 가설을 도출하였다.

[연구 가설 : 고위직(4급 이상) 비율, 조직 규모, 기관장(정치인 출신 여부)은 예산 변동성(혹은 규모)에 영향을 미칠 것이다.]

1. 고위직 비율이 증가할수록 예산 변동성은 증가할 것이다.
2. 조직 규모가 커질수록 예산 변동성은 증가할 것이다.
3. 부처에 정치인 출신 장관이 부임한 경우는, 그렇지 않은 경우에 비하여 예산 변동성이 증가하는 경향이 있을 것이다.

관청형성모형에 근거하여 예산을 성질별로 핵심예산, 순사업예산, 순관청예산으로 분류하면, 그 분류에 근거해 각 정부부처를 전달/규제기관, 이전/계약기관, 통제기관으로 구분할 수 있다. 즉 관청형성모형에 의하면 예산 구분별 비중에 따라 기관의 성질을 구분할 수 있다. 어떤 부처를 그 성격만으로 특정 형태의 기관이라고 단정 지을 수는 없으며, 관청형성모형에 의한 기관 분류는 예산편성 결과에 따른 분류체계에 불과하므로 분류 시에는 반드시 경험적 예산 데이터에 근거해 분류되어야 한다. 마찬가지로 조직구성 및 기관장의 출신과 예산의 관계도 경험적 데이터에 근거해 분석되어야 한다. 공공선택론적 관점에서 예산이 집합적 선호에 의한 것으로 가정하여, 조직 내 고위직 비율, 조직 규모 등 양적 변수에 집중하여 분석하고자 한다. 따라서 이 연구는 조직몰입, 공직문화, 기관장의 공직몰입 등 질적 변수는 배제한다는 한계점이 있다.

본 연구는 정부 예산에 관한 연구로써, 관청형성모형을 설명모형으로 채택하고, 관청형성모형에 근거해 예산지출형태를 분석하되 ‘조직’과 ‘기관장’ 변수에 집중할 것이다. 본 연구는 국가재정법이 시행(2007.1.1.)되어 예산체계 전반에 대한 개편이 이뤄지고 프로그램예산제도가 확립된 2007년부터 2020년 현재까지의 정부부처 예산 및 제반 자료에 근거하여 분석하고자 한다.

제 2절 분석 대상과 분석 방법

1. 분석 대상

1) 분석 대상 부처(部處)

본 연구의 분석 대상 부처는, 다음 페이지의 <표 3>과 같이 정부부처를 16개로 구분하여(아래의 ‘2) 정부부처 구분’ 참조), 총 16개 부처(구분)의 14년간의 예산자료를 분석할 것이다. 다만, 변동률은 전년도 데이터가 존재해야 하므로 2007년부터의 데이터를 수집하는 이상 변동률은 2008년부터 파악된다.

본 연구의 분석기간은, 예산 측면에서는 2007년부터 2020년까지의 한국 중앙정부부처의 전체 세출 본예산(금융성·계정성기금 제외, 한국은행 제공 물가상승률 고려), 조직 측면에서는 2007년부터 2020년까지의 한국 중앙정부부처의 조직정원으로 한다. 예산자료는 기획재정부 열린재정(<http://www.openfiscaldata.go.kr>) 및 각 부처 발간 <예산 각목명세서>, 조직자료는 행정안전부 조직관리정보시스템(<http://www.org.go.kr>) 및 행정안전부 발간 <세부기관별 조직변천현황>을 출처로 한다.

2) 부처 유형 구분

정부예산과 조직을 분석함에서는, 수시로 이뤄지는 우리나라 정부부처 조직개편이 분석에 걸림돌이 된다. 국방부, 법무부, 통일부, 환경부를 제외하고는 그 명칭이 설립 이후 현재까지 유지되는 부처가 없다. 정부부처 통폐합은 예산 변동 분석에 큰 영향을 미칠 수 있는 외부적 충격이기 때문에 그 충격을 최소한으로 통제하여 분석이 이뤄져야 한다. 그러나 2007년부터 2020년까지 대규모 통폐합이 이뤄진 부처를 소거하게 되면

분석 가능한 부처는 고용노동부, 국방부, 문화체육관광부, 법무부, 산업통상자원부, 외교부, 통일부, 환경부 정도로 규모 측면에서 정부부처 내 소수에 불과하다. 석호원(2018)은 기관유형 분류와 관청형성전략 분석 과정에서 업무의 유사·연속성을 기준으로 해양수산부의 경우 수산청(1995), 해양수산부(2000, 2005), 국토해양부(2010), 해양수산부(2015)로 분류하고 “국토교통부”의 경우 건설교통부(1995, 2000, 2005), 국토교통부(2015)로 분류하는 등 유사업무를 수행하는 부서는 연속성이 있는 것으로 처리하였다. 본 연구는 이에 착안하여 분석 범위를 넓히기 위하여 조직·업무의 연속성을 고려해 부처 명칭을 기준으로 정부부처의 이력을 아래 <표 3>와 같이 통합해 총 16개로 구분하였다. 단, 16개 구분 명칭은 현재 명칭을 기준으로 한 것이 아닌, 구분과 이해의 편의를 중점적으로 고려해 구성되었다.

<표 3> 16개 정부부처 구분과 포함 내역

구분명	포함하는 부처(2007~2020년 中 존재한 부처명)
고용부	노동부, 고용노동부
교육부	교육부, 과학기술부, 교육과학기술부, 미래창조과학부, 과학기술정보통신부, 교육인적자원부
국방부	국방부
국토부	국토교통부, 건설교통부, 국토해양부, 해양수산부
기재부	기획재정부, 기획예산처, 재정경제부, 금융위원회
농림부	농림축산식품부, 농림부, 농림수산식품부
문화부	문화관광부, 문화체육관광부
법무부	법무부
복지부	보건복지부, 보건복지가족부
여성부	여성가족부, 여성부
산업부	산업통상자원부, 산업자원부, 지식경제부
외교부	외교부, 외교통상부
중기부	중소기업청, 중소벤처기업부
통일부	통일부
행안부	행정안전부, 행정자치부, 국민안전처, 안전행정부, 인사혁신처
환경부	환경부

3) 예산 유형 구분

- 일반회계만을 포함할 것인가? : 실제 정부예산의 편성과정을 살펴볼 때 분석 대상으로 일반회계 뿐 아니라 특별회계·기금(사업성 기금)을 포함하는 것이 타당하다고 생각된다.

최태현, 임정욱(2017) 등 관청형성모형에 기반을 둔 이전 연구는 특별회계·기금을 제외한 일반회계 예산만을 대상으로 하였는데 이에 대해서는 보완의 여지가 있다고 보인다. 본질적으로 정부예산사업을 추진하기 위한 재원의 ‘주머니’가 어디인지는 예산 편성과정에서 핵심사항이 아니다. 모든 사업은 특별회계나 기금 대신 일반회계로 수행할 수 있음에도 불구하고 자금의 보유·운용상의 효율성이나 구분을 통한 투명성, 기금의 설립 목적성 등 정책적 판단에 따라 분리 운용하는 것일 뿐이기 때문이다(최대 연금성 기금인 국민연금조차도 고갈된다면 일반회계로 보전 운용할 것이며, 실제로도 양성평등기금·청소년육성기금과 같이 일반회계 및 타 기금 전입 없이는 운영 자체가 불가해 사실상 他 회계에 종속된 사업성 기금도 이미 존재한다). 또한, 기획재정부 예산실은 매년 과목 구조개편을 통하여 편성과정에서 회계·기금 간 사업을 조정하여 보다 효율적인 사업체계를 모색하고 있으며, 기금의 경우 재원 여건에 따라 일반회계와 그 재원분담비율을 조정하는 사업도 있어 예산사업은 그 ‘주머니’에는 크게 구애받지 않는다고 보인다.

다만 분석대상에는 사업성 기금, 연금성 기금, 금융성 기금 중 사업성 기금만을 포함하는 것이 타당해 보인다(회계 및 기금에서 타 회계 및 기금으로의 진출을 지출로 계산하지 않도록 주의할 필요가 있다). 사업성 기금은 특정 사업을 위하여 조성되어 집행하는 기금이므로 일반회계 사업과 맥을 같이하나, 연금성 기금은 기여분에 따른 법정지출성격으로 인해 점증성이나 관청형성전략과 무관하게 운용되며, 금융성 기금은 공공자금관리기금, 신용보증기금 등과 같이 단순 정부 내 이전지출이나 보증·보험 등으로 운용되어 정부지출로 포함되지 않기 때문이다.

- **본예산 외의 예산 등을 고려해야 하는가?** : 준예산(헌법 제54조)은 단 한 번도 편성된 적이 없어 당연히 배제된다. 예비비(헌법 제55조, 국가재정법 제22조)는 예측 불가능한 지출에 대응하기 위하여 총액을 기준으로 편성되기 때문에 관료의 전략과는 거리가 멀다. 추가경정예산(헌법 제56조, 국가재정법 제89조)은 전쟁, 대규모 재해, 경기침체, 대량실업 등 특정 요건이 성립될 때에만 편성되는 특수한 예산이기 때문에 그 규모나 목적, 사업의 내용 모두 연속성이 없다. 따라서 실제 정부예산의 편성과정을 살펴볼 때 본예산 외의 예산 및 예비비는 관청형성모형에 의한 분석에 적합하지 않다.

- **예산을 어떻게 분석에 적합하게 분류할 것인가?** : 우리나라 예산은 프로그램예산제도를 운영하면서 그 세부지출을 비목별로 구분하고 있다. 인건비, 운영비, 자산이전 등 지출항목의 구분이 곧 비목별 구분인데, 관청형성모형에 의한 분석은 주로 비목별 구분에 근거한다. 본 연구는 <기획재정부 예산 집행지침>에 근거한 비목별 사용처를 바탕으로 기존 관청형성모형 연구들(Dunleavy, 1985; 정용덕, 1995; 라휘문, 2002; 남경태, 2014; 석호원, 2018; 최태현·임정욱, 2017; 임정욱, 2017)을 참조하여, 아래 <표 4>과 같이 예산 비목 전체를 구분하였다. 위에서 논의한 바와 같이 예비비는 분석 대상에서 제외하였고, 융자금, 예탁금, 예치금, 유가증권매입, 상환지출 등은 금융성 지출에 불과하기 때문에 분석 의미가 낮아 대상에서 제외하였다.

100목의 인건비, 200목의 운영비, 400목의 건설보상비 등은 기관 자체의 활동비 또는 운영비의 성격이며 그 예산의 집행으로 인한 결과물을 사업부처가 얻기 때문에 핵심예산으로 분류하였고, 민간이전·해외이전·출자금 등은 민간영역으로 이전·지출되는 예산이므로 순관청예산으로 분류하였고, 자치단체이전·전출금 등은 해당 기관 외의 공공부문으로 이전·지출되는 예산이므로 순사업예산으로 분류하였다.

이후 예산구조에 따라 기관유형을 특정하는 방법(남경태, 2014; 최태현·임정욱, 2017)을 적용하여 기관을 구분하였다. 기관유형을 그 기관의

성격에 따라 구분하지 않는 것은, 우리나라 정부조직개편이 수시로 복잡하게 이루어져 다년간의 분석을 수행할 때 업무성격이나 범위에 따른 개념적 기관유형 구분이 곤란하기 때문이다.

기관유형은 각 부처가 핵심예산, 순관청예산, 순사업예산 중 어떤 예산의 비중이 가장 큰지를 파악하여 <표 2>의 Dunleavy(1992)의 분류와 같이 핵심예산이 가장 큰 기관은 전달·규제기관, 순관청예산이 가장 큰 기관은 이전·계약기관, 순사업예산이 가장 큰 기관은 통제기관으로 분류하였다. 또한 해당 기관들의 가장 큰 분류의 예산은 전략예산(예컨대 전달·규제기관의 핵심예산)으로, 그 외의 예산은 비전략예산으로 분류하였다. 다년간에 걸쳐 기관의 유형이 변화하는 경우 전략예산도 변화할 수 있으나, 이는 대규모 토목사업과 금융·조선위기 등으로 인한 출자금 등 예외적 사유로 인하여 분석대상기간 동안 전 부처를 통틀어 5회(기재부 2회, 국토부 2회, 농림부 1회)밖에 나오지 않았다. 분석의 편의를 위하여 단년도가 아닌 분석대상 기간 동안 전체적으로 최대인 예산을 해당 기관의 전략예산으로 두고 검토하였다.

<표 4> 정부 예산 비목 구분(<기획재정부 예산 집행지침>)

목번호	목	세목	내역	구분
110	인건비		보수, 기타직보수, 상용임금, 일용임금, 연가보상비	핵심예산
210	운영비		일반수용비, 공공요금 및 제세, 피복비, 급식비, 특근매식비, 일·숙직비, 임차료, 유류비, 시설장비유지비, 학교운영비, 재료비, 복리후생비, 시험연구비, 일반용역비, 관리용역비, 기타운영비	핵심예산
220	여비		국내여비, 국외업무여비, 국외교육여비	핵심예산

230	특수활동비		특수활동비	핵심예산
240	업무추진비		사업추진비, 관서업무추진비	핵심예산
250	직무수행경비		교수보직경비, 직책수행경비, 특 정업무경비	핵심예산
260	연구용역비		일반연구비, 정책연구비	핵심예산
270	안보비		안보비	핵심예산
310	보전금		손실보상금, 배상금, 포상금 기타보전금	순사업예산
320	민간이전	01	민간경상보조	순관청예산
		02	민간위탁사업비	순관청예산
		03	연금지급금	순관청예산
		04	보험금	순관청예산
		05	이차보전금	순관청예산
		06	구호 및 교정비	순관청예산
		07	민간자본보조	순관청예산
		08	법정민간대행사업비	순관청예산
		09	고용부담금	핵심예산
330	자치단체이전		자치단체경상보조, 자치단체교부 금, 자치단체자본보조, 자치단체 대행사업비	순사업예산
340	해외이전		해외경상이전, 국제부담금	순관청예산
350	일반출연금		기관운영출연금, 사업출연금, 금 용성기금출연금, 민간기금출연금	순관청예산
360	연구개발출연 금		연구개발인건비, 연구개발경상경 비, 연구개발건축비, 연구개발장 비시스템구축비, 연구개발활동비	순관청예산
410	건설보상비		건설보상비, 기본조사설계비, 실 시설계비, 공사비, 감리비, 시설 부대비	핵심예산
430	유형자산		자산취득비, 저장품매입비	핵심예산
440	무형자산		무형자산	핵심예산

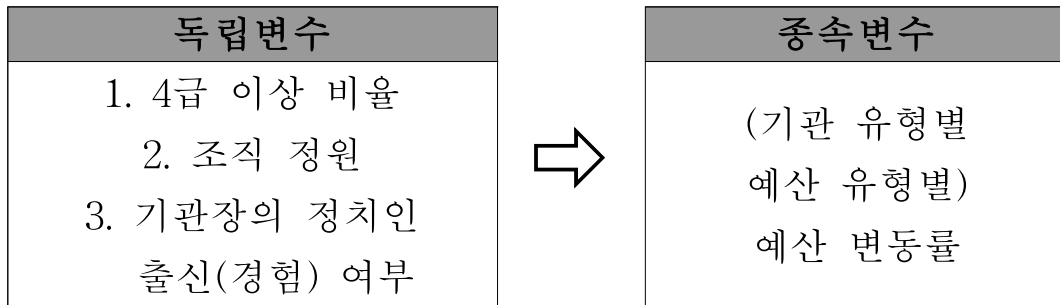
450	융자금		비금융공기업융자금, 통화금융기관융자금, 비통화금융기관융자금, 기타민간융자금, 지방자치단체융자금	제외
460	출자금 등		일반출자금, 통화금융기관출자금	순관청예산
470	예치금 및 유가증권매입		한국은행예치금, 통화금융기관예치금, 비통화금융기관예치금, 기타민간예치금, 국채매입, 공채매입, 지방채매입, 기타유가증권매입, 복권당첨금지급준비예치금	제외
480	예탁금		일반회계예탁금, 특별회계예탁금, 기금예탁금, 계정간예탁금	제외
490	지분취득비		지분취득비	제외
500	상환지출		국내차입금, 상환해외차입금상환차입금, 이자예수금 원금, 상환예수금이자전대차관, 원금상환전대차관, 이자민간예수금, 원금상환민간예수금 이자	제외
600	전출금 등		일반회계 전출금, 특별회계 전출금, 기금 전출금, 계정간전출금, 기타전출금, 감가상각비, 당기순이익	순사업예산
700	예비비 및 기타		예비비, 예비금, 반환금 및 손실금, 차기이월금	제외

2. 분석 방법

1) 분석 틀

본 연구의 주 분석이론은 관청형성모형이다. 관청형성모형은 정부 세출예산의 구조를 분류하고 기관유형과 전략예산 및 비전략예산을 분류하기 위한 이론적 도구가 된다. 부가적으로 관청형성모형에 의하여 도출된 예산 분류별 변동률이 정부조직 변수에 의하여 어떤 영향을 받는지 파악함에 있어 점증성을 판단하는 근거로 점증주의를 활용할 것이다. 분석틀을 도식화하면 아래 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다. 각 변수에 대해서는 이하에서 설명한다.

<그림 1> 분석 틀



- * 분석이론 : 관청형성모형, 분석방법 : 다중회귀분석(OLS)
- * 통제변수 : 인구증가율, 집권여당

2) 종속변수(예산변동률)

예산변동률을 분석할 때는 물가상승률을 보정한 실질예산액의 변동으로 분석하거나, 혹은 물가상승률을 통제변수로 두고 명목예산액의 변동성을 분석할 수도 있다. 본 연구에서는 물가상승률을 보정한 실질예산액의 변동성을 기준으로 분석할 것이다. 이때 n년도의 예산변동률은 아래 <수식 1>과 같이 구해진다. 2007년도부터의 예산자료를 대상으로 분석

하므로 2008년부터의 예산변동률을 계산 가능하다. 본 연구는 기관유형별(전달기관, 이전/계약기관, 통제기관) 예산유형별(핵심예산, 순관청예산, 순관청예산) 예산 변동률을 종속변수로 활용한다.

<수식 1> n년도의 예산변동률(B_n =n년도 예산, P_n =n년도 물가지수)

$$Y_n(\text{예산변동률}) = \frac{B_n/P_n - B_{n-1}/P_{n-1}}{B_{n-1}/P_{n-1}}$$

$$= \frac{B_n}{B_{n-1}} \cdot \frac{P_{n-1}}{P_n} - 1$$

3) 독립변수

(1) 4급 이상 비율 : 행정안전부 조직관리정보시스템상 부처별 국가공무원 운영정원 현황에서 나타난 4급 이상 정원을 조직정원으로 나누는 값을 ‘4급 이상 비율’ 독립변수로 활용하였다. 부처 고위직은 예산확보과정에서 더 큰 정치적 영향력을 발휘할 수 있으며, 고위직은 전략예산에 대한 관심이 비전략예산에 대한 관심보다 높을 것이다. 나아가 부처 고위직을 ‘4급 이상’으로 분류한 것은, 첫째는 통상적으로 정부부처의 과(科)는 4급 과장을 기준으로 편성되고, 둘째는 사업예산 역시 과(科)를 중심으로 운용되고 있으며, 셋째는 예산편성실무에 있어서도 특정 부처의 예산을 반영하기 위해서는 A부처의 예산을 편성하는 특정 과(예컨대 문화체육관광부 예산은 기획재정부 예산실 문화예산과에서 편성)의 과장을 설득하는 과정에서 A부처 과장급의 인맥 등 정치력이 중요하다고 판단하였기 때문이다.

(2) 조직정원 : 행정안전부 조직관리정보시스템상 각 부처별 국가공무원 운영정원 현황에서 나타난 ‘조직정원’을 독립변수로 활용하였다. 해당 부처의 정원규모가 클수록 실제 편성된 인원도 그에 비례해 증가할 것이므로, 예산확보과정에 투입할 수 있는 가용인원이 늘어나며 정치적 영향력도 커질 것으로 예상된다.

(3) 기관장의 정치인 경험 여부 : 각 부처별 역대 장관 약력을 바탕으로 장관 취임 전 국회의원을 경험한 장관은 1, 그렇지 않은 장관은 0으로 더미 변수화 하였다. 공공기관 등 관련 선행연구들의 분류 방식에 착안하였을 때, 다른 출신(관료, 학계, 기업인 등)에 비하여 특히 정치인 출신일 경우가 예산변동에 큰 영향을 미칠 것으로 판단된다.

4) 통제변수

예산변동에 영향을 미칠 수 있는 다른 변수로는 인구통계학적 요인(예. 인구), 경제적 요인(예. 물가상승률), 정치적 요인(예. 집권여당의 변화), 조직적 요인(예. 해당 조직의 예산업무에 대한 조직몰입도) 등이 있을 것이다. 본 연구에서는 그 중 특히 인구성장률과 집권여당을 통제변수로 설정하고, 물가상승률은 예산액을 물가지수를 바탕으로 실질예산액을 기준으로 변수화하는 방식으로 통제하였다.

5) 분석 모형

위 논의로부터 n년도 예산변동률(Y_n)에 대한 분석모형은 다음과 같은 다중회귀모형으로 나타내어질 수 있다. n년도 예산변동률을 분석하면서 n-1년도 변수들만이 투입되는 이유는, n-1년도에 n년도 예산 편성이 이뤄지기 때문이다.

$$Y_n = a_0 + a_1X_{1,n-1} + a_2X_{2,n-1} + a_3X_{3,n-1} + b_1Z_{1,n-1} + b_2Z_{2,n-1} + \epsilon_n$$

* X_1 : 4급 이상 비율, X_2 : 조직 정원, X_3 : 기관장의 정치인 출신 여부 (dummy, 국회의원을 경험한 경우 1, 기타 0), Z_1 : 인구증가율, Z_2 : 집권여당 (dummy, 민주당계의 경우 1, 기타 0), a_k, b_k : 변수별 상관계수, ϵ_n : 오차항

예산이 점증주의모형을 따른다면 전년도 예산만이 독립변수로 작용하여 예산이 결정될 것이나, 실제 예산은 단절점 등을 이유로 점증주의 모형을 따르지 않는 것으로 여겨진다. 따라서 본 연구에서는 우선, 예산지출이 점증모형을 따르는지 여부를 판단하기 위해 오차항이 정규성과 등분산성을 만족하는지 여부를 판별할 수 있는 Kolmogorov-Smirnov 검정과 Shapiro-Wilk 검정을 시행하였다. 한편 예산지출변동률 분포가 정규분포의 중앙 주위에 많은 분포가 나타나면서 급격한 변화도 많이 나타나는 leptokurtic 분포로 나타날 경우, 평시에는 점증주의적으로 예산지출이 이뤄지면서도 정책적 변화에 영향을 받는 경우 급격한 변화가 이뤄지는 단절균형이론적 지출이 이뤄진다고 볼 수 있으므로(Jones and Baumgartner, 2005) 보충적으로 첨도를 중심으로 leptokurtic 분포 여부를 검증하였다. 이를 통해 실제 예산구조가 점증모형을 따르지 않는다는 것을 기술통계적으로 파악한 후 조직변수(4급 이상 비율, 총 정원, 장관의 재임 전 국회의원 경험 여부)를 독립변수로, 예산변수를 종속변수로 하여 다중회귀분석을 실시하였다.

제 4장 분석 결과

제 1절 기술통계 분석

분석기간 중 16개 기관의 예산유형에 따른 기관별 분류 결과 및 해당 기관의 전략예산 비율은 다음 <표 5>와 같다. 국방부, 법무부, 기재부는 전달기관, 외교부, 국토부, 문화부, 산업부, 고용부, 통일부, 중기부, 농림부는 이전/계약기관, 환경부, 교육부, 여성부, 행안부, 복지부는 통제기관으로 분류되었다. 기존 연구결과와 차이가 발생한 부분은 분석기간의 변동, 기관의 업무영역·집행체계 변화, 일반회계·특별회계·기금 등 예산 분석영역 차이 등에 따른 것으로 판단된다¹⁴⁾. 지방자치단체를 통해 많은 업무를 수행한다고 여겨지는 교육부·행안부·복지부의 지자체·공공기관으로의 이전 비율이 실제로도 매우 큰 비중을 차지하고 있다는 점은 지방자치 등 정책집행체계 차원에서도 주목할 만하다.

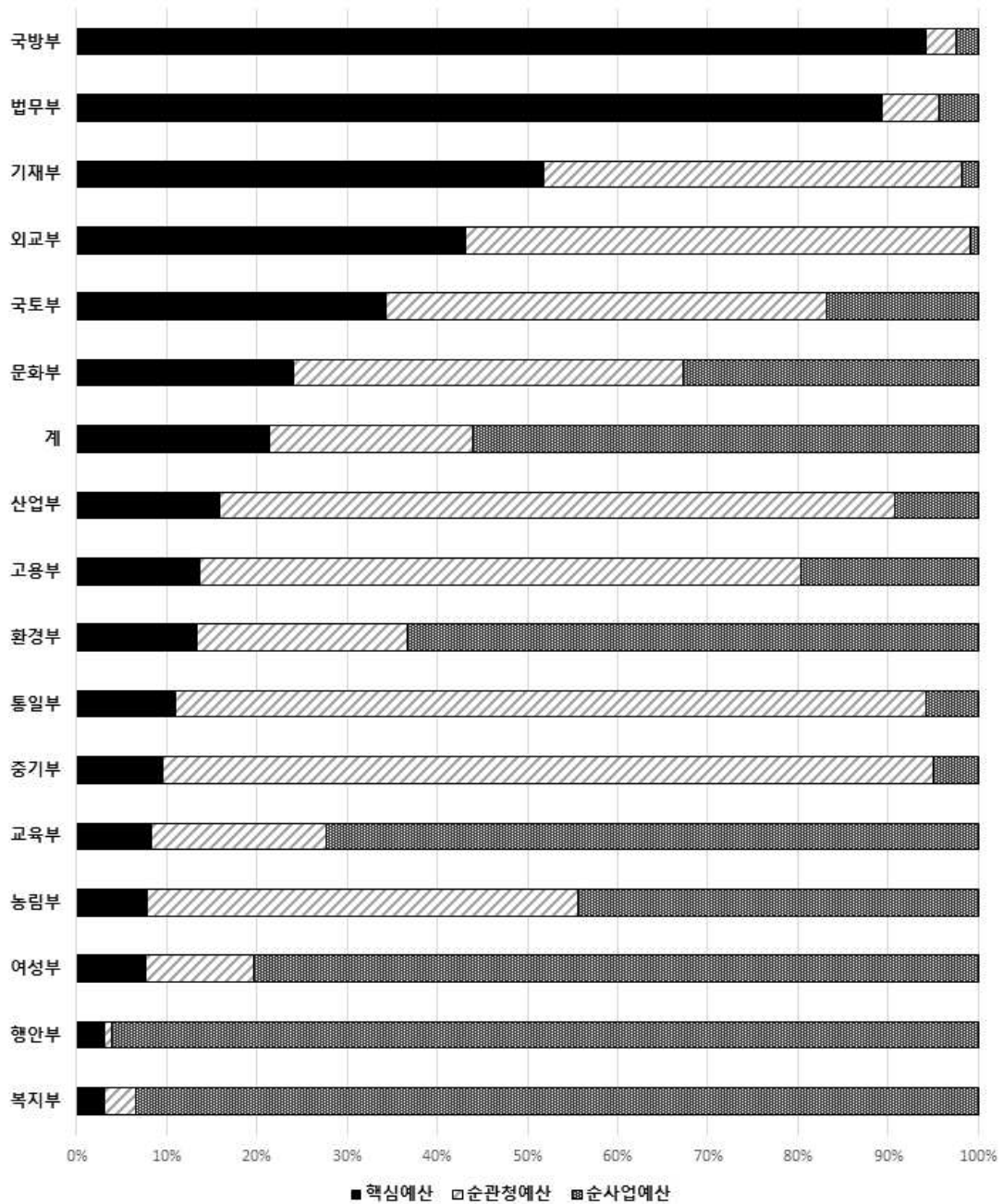
<표 5> 기관별 분류 결과 및 전략예산 비율

구 분	기 관
전달기관 (핵심예산)	국방부(94%), 법무부(89%), 기재부(52%)
이전/계약기관 (순관청예산)	외교부(56%), 국토부(49%), 문화부(43%), 산업부(75%), 고용부(67%), 통일부(83%), 중기부(85%), 농림부(48%)
통제기관 (순사업예산)	환경부(63%), 교육부(72%), 여성부(80%), 행안부(96%), 복지부(93%)

14) 국토부는 2013년까지는 핵심예산이 가장 크지만 그 이후를 포함하면 민간 이전의 증대로 순관청예산이 가장 큰 비중을 차지한다. 기재부는 기존 연구에서 통제기관으로 분류되었지만(석호원, 2018; 최태현·임정욱, 2017) 특별회계·기금을 포함하여 분석한 결과 전달기관으로 분류되었다. 외교부는 이론적 성격상 전달기관으로 분류되어 왔으나(정용덕, 1995), 실제 예산상으로는 ODA 등 해외 이전(순관청예산으로 분류)으로 인하여 이전/계약기관으로 분류되었다.

아래 <그림 2> 는 분석기간 중 16개 기관의 각 예산분류별 예산 비중 평균을 나타낸 그래프로, 위에서부터 핵심예산 비중이 높은 기관 순으로 나타내었다(계: 16개 기관 예산 총합에 의한 비율을 의미함).

<그림 2> 기관별 예산분류별 비율(2007~2020년 평균치)



<그림 2>와 같이, 대부분의(국방부·법무부·기재부를 제외한 13개) 기관은 핵심예산이 50% 이하로써, 대부분의 예산을 민간, 지자체, 공공 기관 등으로의 이전을 통해 운영하고 있었다.

<표 6> 기관별 연도별 전체 예산 증가율

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
고용부	0.02	0.10	0.08	0.12	0.03	0.33	0.04	0.02	0.03	0.09	1.25	1.07	0.08
교육부	0.14	0.07	-0.01	0.10	0.09	0.08	0.16	0.02	0.01	0.08	0.11	0.10	0.04
국방부	0.05	0.05	0.03	0.07	0.05	0.05	0.05	0.06	0.03	0.02	0.06	0.06	0.07
국토부	0.04	0.19	0.00	-0.01	-0.08	0.07	0.05	0.11	-0.02	-0.02	-0.13	0.07	1.03
기재부	-0.35	3.30	-0.64	-0.13	1.06	0.19	-0.03	0.04	-0.04	-0.04	0.04	0.66	0.53
농림부	0.00	0.21	0.00	0.02	0.02	-0.05	-0.11	0.07	-0.01	0.02	0.04	0.01	0.34
문화부	0.11	0.13	0.12	0.12	0.06	0.10	0.04	0.15	0.11	0.07	-0.11	0.13	0.23
법무부	0.09	0.02	0.04	0.10	0.00	0.05	0.04	0.04	0.05	0.07	0.07	0.08	0.03
복지부	0.17	0.26	0.07	0.06	0.05	0.15	0.14	0.11	0.05	0.02	0.14	0.14	0.14
여성부	0.30	-0.95	0.24	3.39	-0.03	0.18	0.12	0.14	-0.01	0.12	0.10	0.37	0.08
산업부	0.06	1.10	0.04	0.05	0.01	0.04	-0.48	0.00	-0.06	-0.04	-0.05	0.15	0.34
외교부	0.13	0.08	0.24	0.10	0.12	0.02	-0.01	0.04	0.05	0.06	0.02	0.04	0.12
중기부	0.01	0.34	-0.15	-0.02	0.06	0.28	-0.03	0.11	-0.10	0.03	0.17	0.39	2.13
통일부	-0.05	0.09	0.45	0.02	0.01	0.08	-0.01	0.08	0.04	-0.05	0.02	-0.04	0.23
행안부	0.17	0.02	-0.07	0.12	0.09	0.06	0.01	-0.03	0.10	0.11	0.09	0.15	-0.01
환경부	0.09	0.11	0.10	0.07	0.08	0.02	0.03	0.05	0.01	0.00	-0.01	0.17	0.28

<표 6>는 기관별 연도별 전체 예산 증가율(1 = 100%)을 나타낸 것이다. Jones, Baumgartner and True(1996)가 적용하였던 20% 점증성 기준을 참고하여, 증가율 $\pm 0.2(20\%)$ 이상의 변동이 있는 경우를 비점증적 변동으로 보고 채색하였다(208개 중 30개). 2009~2010년과 2019~2020년에 많은 기관이 상대적으로 더 큰 폭의 예산 변동을 겪은 것으로 나타났다. 2009~2010년은 2008년 금융위기 여파, 2019~2020년은 문재인 정부의 확

장적 재정기조에 의한 것으로 판단된다.

기관 유형별로 분석하였을 때, 평균 증가율은 <표 7>과 같이 통제기관(8.1%) > 이전/계약기관(7.8%) > 전달기관(5.5%) 순으로 나타났다. 핵심예산이 증가 되는 전달기관은 다른 예산유형에 비하여 점증적이고, 보조사업, 이전사업 등이 증가 되는 다른 기관은 더 큰 폭으로 증가하는 경향을 보여주고 있다. 다만, 예산 총 규모 차원에서의 ANOVA test 결과는 기관별로 유의했으나, 증가율 차원에서의 ANOVA test 결과는 통계적으로 유의하지는 않았다.

<표 7> 기관유형별 예산유형별 예산 증가율

구분	전달기관			통제기관			이전/계약기관		
	핵심 예산	순관청 예산	순사업 예산	핵심 예산	순관청 예산	순사업 예산	핵심 예산	순관청 예산	순사업 예산
2008	0.056	-0.074	-0.128	0.111	0.144	0.160	0.044	0.049	-0.001
2009	0.053	1.685	-0.123	0.132	0.000	0.075	0.532	0.258	0.164
2010	0.037	-0.517	-0.122	0.074	0.136	-0.023	0.101	-0.025	0.025
2011	0.073	-0.057	0.194	-0.022	0.067	0.106	-0.007	0.045	0.004
2012	0.075	-0.115	0.233	-0.023	0.187	0.078	-0.115	0.048	-0.014
2013	0.042	0.404	-0.013	0.043	0.158	0.081	0.023	0.071	0.043
2014	0.048	-0.071	0.051	0.727	0.327	0.048	-0.180	-0.075	-0.063
2015	0.063	0.018	0.065	0.232	0.053	0.010	0.037	0.076	0.161
2016	0.034	-0.148	0.043	0.021	0.010	0.048	-0.009	-0.009	-0.009
2017	0.028	0.152	-0.365	0.050	0.064	0.076	-0.142	0.063	0.009
2018	0.053	0.120	0.118	-0.097	0.004	0.141	-0.032	-0.012	0.074
2019	0.060	0.537	0.284	0.071	0.114	0.133	0.013	0.303	0.093
2020	0.064	0.634	-0.105	0.076	0.144	0.049	0.099	0.982	0.046
평균	0.053	0.105	-0.006	0.093	0.105	0.074	0.016	0.113	0.039
총평균	0.055			0.081			0.078		

분석 기간 동안 <표 8>과 같이 핵심예산 증가율은 평균 4.9%, 순관청예산 증가율은 평균 11.1%, 순사업예산 증가율은 평균 7.0%로 나타났다. 전략예산과 비전략예산에 대하여, 전략예산 증가율은 평균 8.1%, 비전략예산 증가율은 평균 7.6%로 나타났다.

<표 8> 예산유형별 연도별 평균 예산 증가율

구 분	핵심예산	순관청예산	순사업예산	전략예산	비전략예산
2008년	0.0584	0.0661	0.1367	0.1197	0.1040
2009년	0.2196	0.2421	0.0831	0.1281	0.1450
2010년	0.0676	-0.0280	-0.0181	-0.0090	-0.0001
2011년	0.0279	0.0466	0.0932	0.0744	0.0670
2012년	-0.0136	0.0751	0.0682	0.0570	0.0498
2013년	0.0349	0.1020	0.0759	0.0728	0.0721
2014년	0.0388	0.0321	0.0365	0.0235	0.0361
2015년	0.0859	0.0662	0.0242	0.0296	0.0469
2016년	0.0196	-0.0064	0.0417	0.0349	0.0260
2017년	-0.0127	0.0656	0.0664	0.0711	0.0483
2018년	0.0008	-0.0028	0.1345	0.1030	0.0760
2019년	0.0514	0.2444	0.1301	0.1446	0.1376
2020년	0.0739	0.7097	0.0476	0.2238	0.1986
평균	0.0487	0.1114	0.0698	0.0810	0.0762

여기서 인건비, 운영비 등을 위시한 핵심예산이 순관청예산, 순사업예산 등 다른 기관으로 이전하는 예산에 비하여 증가율이 낮게 형성되었다는 것을 확인할 수 있다. 만약 관료집단이 Niskanen식의 예산 극대화를 추구하였다면 핵심예산이 가장 큰 폭으로 증가하였을 것이나, 타 기관으로의 이전이 보다 크다는 것으로부터 관료들이 단순 예산 극대화가 아닌 권한 확대 등 Dunleavy식의 관심사를 가진다고 볼 수 있다. 미세하나마 전략예산 증가율이 더 높은 것으로 나타나는 것 또한 이를 지지하는 결과이다.

예산변동률 분포 분석 결과, 전체예산, 전략예산, 비전략예산 변동률 모두 첨도가 높고, 정규성 검정 방법인 Shapiro-Wilk test와 Kolmogorov-Smirnov test를 시행한 결과 예산변동률 분포는 점증주의에 의한 정규분포보다는 단절균형이론에 의한 leptokurtic 분포를 따르는 것으로 보인다. 이는 임정욱(2017)이 Dunleavy식의 예산 구분에 의한 예산변동률 분석을 통하여 예산 변동이 단절균형이론적 변동패턴에 따를 가능성이 높다고 주장한 것을 뒷받침하는 결과이다. 본 연구에서 수행한 것처럼 예산 분석범위(기금, 특별회계)와 분석기간을 확대하더라도 예산 변동은 점증주의보다는 단절균형이론을 통해 설명하는 것이 보다 적합한 것으로 판단된다.

<표 9> 예산변동률 분포 분석 결과

	전체예산	전략예산	비전략예산
첨도	41.02	70.86	81.95
Shapiro-Wilk test	0.4308 (p = 0.0000***)	0.3290 (p = 0.0000***)	0.4031 (p = 0.0000***)
Kolmogorov-Smirnov test	0.3221 (p = 0.0000***)	0.3533 (p = 0.0000***)	0.2902 (p = 0.0000***)

제 2절 다중회귀분석 결과

앞서 논의한 것처럼, 만약 예산변동이 단순 점증주의에 의한다면 예산 규모나 예산변동의 독립변수로는 ‘전년도 예산’이 가장 중요한 변수가 되어야 할 것이다. 그러나 예산변동률 분포 분석 결과는 점증적 변동이 아닌 단절균형적 형태로 나타났으므로, 예산변동은 전년도 예산이 아닌 다른 요인에 의해 분석될 수 있다. 즉, 본 연구에서 설정한 것처럼 전년도 예산 외의 다른 독립변수나 통제변수에 의한 회귀분석을 수행할 수 있

다.

회귀분석의 독립변수(조직변수)는 조직 정원, 4급 이상 비율, 기관장의 정치인 출신 여부이며, 종속변수(예산변수)는 전체/전략예산 규모, 전체/전략예산 변동률이다. 변수 간의 다중공선성 검증(VIF) 결과는 통상적 기준인 10보다 낮은 것으로 나타나 다중공선성에 의한 문제는 없는 것으로 판단된다.

<표 10> 예산변동률 분석 결과

독립 변수	종속 변수	전체예산 변동률			전략예산 변동률		
		전달기관	이전/ 계약기관	통제기관	전달기관	이전/ 계약기관	통제기관
4급 이상 비율		0.0450*** (3.291)	-0.177** (-2.102)	-0.221*** (-4.074)	0.0452*** (3.244)	-0.127 (-1.652)	-0.135** (-2.519)
정치인		-0.274 (-0.831)	0.805* (2.024)	0.636 (1.089)	-0.448 (-1.420)	0.853* (2.088)	0.844 (1.461)
통제변수							
인구증가율		-0.339 (-0.534)	-0.387** (-2.073)	-0.228 (-1.259)	-0.205 (-0.333)	-0.450*** (-2.639)	-0.156 (-0.874)
집권여당		0.424* (1.968)	1.731*** (2.687)	0.962 (1.548)	0.383* (1.824)	1.231** (2.092)	0.955 (1.555)
R-sq		0.322	0.206	0.269	0.318	0.199	0.161
p-value		0.0088***	0.0122**	0.0074***	0.0143**	0.0186**	0.0302**
관측치		42	122	70	42	122	70

주1) 표 안의 값은 상관계수

주2) 괄호 안은 t 값, *, **, ***은 각각 10%, 5%, 1%의 통계적 유의성을 나타냄

조직변수에 의한 예산변동률 영향성을 분석한 결과, 4급 이상 비율은 전달기관 예산 증가율에 양의 상관관계가, 이전/계약기관과 통제기관 예

산 증가율에 음의 상관관계가 나타났고(이전/계약기관의 전략예산에 대해서는 유의하지 않음), 정치인은 전달기관 예산 증가율에 음의 상관관계가, 이전/계약기관과 통제기관 예산 증가율에 양의 상관관계가 나타났다(전달기관과 통제기관에 대해서는 유의하지 않음). 특히 4급 이상 비율에 의한 영향성은, 모든 기관에서 전체예산변동률보다 전략예산변동률이 더 크게 나타나 원래의 가설을 지지한다.

전달기관이 다른 기관과 상관계수의 방향성이 다른 이유는, 전달기관의 경우 전략예산이 핵심예산이라는 특이성 때문일 것으로 생각된다. 핵심예산은 상위직과 하위직을 불문하고 모든 관료에서 확대 경향이 있는 예산으로, 특히 핵심예산 확대는 직급 상향, 대우수준/수당 인상, 계약직 직원 채용(상용임금), 수용비·여비 운영 폭 증가 등으로 모든 관료에게 중요하고 민감한 사항일 수 있다. 타 기관이나 민간으로 이전되는 예산은 해당 부처의 어떤 부서에게는 중요한 예산일 수 있으나, 이전예산을 운용하지 않는 또 다른 부서에게는 중요치 않을 수 있다. 즉 핵심예산 증가에는 모든 관료가 노력을 투입할 유인이 있지만, 순관청예산이나 순사업예산 같은 다른 예산에는 고위직이 많아진다 하여 더 많이 편성할 유인은 상대적으로 낮을 수 있는 것이다. 다만 전략예산인 경우에는 그 상관계수가 더 커지므로(0에 가까워지므로), 4급 이상 비율이 커진다고 했을 때, 전체 예산중에서는 전략예산이 그나마 덜 감액되는 형태가 되는 것으로 보인다.

정치인 출신 장관 여부는, 비록 예산 변동률에 통계적으로 의미 있는 일관적인 결과가 나타나지는 않았지만, 두 가지의 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 전달기관의 경우에서 전달기관의 전략예산, 즉 핵심예산 증가율을 감소시키는 경향을 보였다. 장관은 관료의 관청형성전략을 따르지 않을 것이며, 독립된 전략을 갖고 자기 스스로 합리적 선택을 추구할 것이다. 특히 정치인 출신 장관의 경우 관료의 인건비, 운영비 같은 예산(즉, 핵심예산)에 집중하기보다는, 다른 출신의 장관에 비하여 지역구적 기반, 집권여당에서의 입지, 향후 선거에 필요한 표(票)의 확보 등 정치적 유인을 더 크게 고려할 것이라고 추측된다. 이로 인해 지역구로 이전

되는 이전지출이나 보조금 예산 등의 확대 방향으로 예산 증대가 이뤄질 것이라고 생각된다. 이전/계약기관과 통제기관에서 그 전략예산의 증가율이 더 커진 점은 이를 지지하는 결과이다. 둘째, 지방교부금 및 이전지출이 증가 되는 통제기관에서 그 상관계수가 크다는 점은 앞선 예산규모 영향성과 함께 일관되게 나타났다. 비록 통계적으로 유의미한 결과는 아니지만, 정치인 출신 장관이 지방교부금 및 이전지출에 관심을 기울일 유인이 있다는 시각에서 파악해볼 만한 부분이라고 생각된다.

<표 11> 예산규모 분석 결과

독립 변수	전체 예산액			전략 예산액		
	전달기관	이전/계약기관	통제기관	전달기관	이전/계약기관	통제기관
4급 이상 비율	2.204*** (3.201)	-0.8626*** (-3.027)	-2.019*** (-3.710)	2.088*** (3.133)	-0.3202* (-1.954)	-1.854*** (-3.587)
조직 정원	0.0001* (1.901)	0.0000 (1.575)	0.0001*** (3.151)	0.0001* (1.866)	0.0002** (2.316)	0.0001 (1.173)
정치인	-8.134* (-1.758)	2.766* (2.246)	12.64*** (2.994)	-0.781* (-1.645)	1.850 (1.448)	12.13*** (3.023)
통제변수						
인구증가율	-1.024 (-1.149)	-0.968* (-1.829)	-2.345* (-1.856)	-0.938 (-1.088)	-0.897*** (-2.947)	-0.171 (-1.423)
집권여당	0.470 (0.154)	0.568 (0.312)	0.428 (0.983)	0.363 (0.123)	0.724 (0.691)	0.460 (1.112)
R-sq	0.498	0.262	0.631	0.486	0.280	0.483
p-value	0.0001***	0.0001***	0.0001***	0.0001***	0.0001***	0.0001***
관측치	42	122	70	42	122	70

주1) 표 안의 값은 상관계수

주2) 괄호 안은 t 값, *, **, ***은 각각 10%, 5%, 1%의 통계적 유의성을 나타냄

예산 규모를 종속변수로 두었을 때, 우선 조직 정원의 경우 모든 기관 형태에 대하여 예산액과 전략예산액 모두 양의 상관관계가 나타났다(이전/계약기관의 전체예산액 및 통제기관의 전략예산액에 대해서는 통계적으로 유의하지 않음). 즉 조직이 확대될수록 기관의 예산규모도 커지는 경향이 실증적으로도 나타난다.

4급 이상 비율의 경우 전달기관에서는 예산액과 전략예산액 모두 양의 상관관계, 이전/계약기관 및 통제기관에서는 예산액과 전략예산액 모두 음의 상관관계가 나타났다. 장관의 정치인 출신 여부의 경우 전달기관에서는 음, 이전/계약기관과 통제기관에서는 양의 상관관계가 나타났다.

또한, 정치인 출신 장관은 전체예산 대비 전략예산의 경우에서 모두 상관계수의 절댓값이 축소되었다(0에 가까워졌다). 이는 기관의 사업예산을 반영할 때, 정치인 출신 장관은 관료적 공공선택에 반영될 수 있는 가치인 기관의 특성, 전략예산 여부 등에는 중요한 가치를 두지 않고 스스로 관심사에 따라 움직이기 때문이라고 생각된다.

제 5장 결 론

제 1절 연구 결과 및 연구의 함의

1. 연구 결과 요약

본 연구는 “각 부처별 예산지출규모와 그 변동성에 장관을 포함한 정부부처 고위관료가 어떠한 영향을 미치는가?”라는 연구문제를 바탕으로 분석을 수행하였다. 이후 분석은 관청형성모형에 의거해 중앙부처의 예산(특별회계·기금 포함)을 구분하고, 그에 따라 중앙부처가 어떤 기관유형에 속하는지 분류하고, 각 예산유형별 예산변동률 분포 분석, 가설 검증 순으로 진행되었다.

1) 중앙부처 기관유형 구분 : 16개 기관 중 3개 기관(국방부, 법무부, 기재부)은 전달기관, 8개 기관(외교부, 국토부, 문화부, 산업부, 고용부, 통일부, 중기부, 농림부)은 이전/계약기관, 5개 기관(환경부, 교육부, 여성부, 행안부, 복지부)은 통제기관으로 구분되었다. 이전/계약기관에 속하는 3개 기관(국토부, 문화부, 농림부)를 제외하고는 전략예산 비중이 50% 이상이었다. 선행연구와의 차이점은 분석영역의 차이, 분석기간의 차이, 기관의 업무범위 변화 등에 의한 것으로 판단된다.

2) 예산유형별 예산변동률 분포 : 3개 기관(국방부, 법무부, 기재부)을 제외한 13개 기관은 50% 이상의 예산을 민간, 지자체, 공공기관 등 타 기관으로의 이전을 통해 운영하고 있었다. 또한, 예산 변동률 데이터 208개 중 30개(약 15%) 데이터에서 연간 변동률 20% 이상을 기록해 비점증적 변화를 나타내었다. 분포 및 정규성 검증 결과, 예산단절현상이 많

이 발생했으며, 첨도가 높고 비정규적인 leptokurtic한 분포를 갖는 단절균형이론적 변동패턴을 보였다. 또한 예산의 평균적 증가율은 (전략예산) > (비전략예산), (순관청예산) > (핵심예산) > (순사업예산) 순으로 나타났지만, 예산유형별로 예산 변동률의 차이가 있는지가 통계적으로 유의하지는 않았다.

3) 가설 검증 결과 : 4급 이상 비율은 전달기관 예산 증가율에 양의 상관관계가, 이전/계약기관과 통제기관 예산 증가율에 음의 상관관계가 나타났고, 정치인은 전달기관 예산 증가율에 음의 상관관계가, 이전/계약기관과 통제기관 예산 증가율에 양의 상관관계가 나타났다. 정치인 출신 장관 여부는 예산 변동률에 의미 있는 일관적인 결과가 나타나지는 않았지만, 지방교부금 및 이전지출이 주가 되는 통제기관에서 그 상관계수가 크다는 점은 일관되게 나타났다. 다만 이러한 현상을 일반화하긴 어려우며, 분석기간을 확장해 더 많은 데이터를 확보할 필요가 있다. 전달기관이 다른 기관과 상관계수의 방향성이 다른 이유는, 전달기관의 경우 전략예산이 핵심예산이라는 특이성 때문일 것으로 생각된다. 핵심예산은 상위직과 하위직을 불문하고 모든 관료에서 확대 경향이 있는 예산이므로, 핵심예산 증가에는 모든 관료가 노력을 투입할 유인이 있지만, 순관청예산이나 순사업예산 같은 다른 예산에는 고위직이 많아진다 하여 더 많이 편성할 유인은 상대적으로 낮을 수 있는 것이다. 전체예산 규모 및 전략예산 규모는 조직 정원은 모두 양의 상관관계가 있었고, 4급 이상 비율의 경우 전달기관에서는 예산액과 전략예산액 모두 양의 상관관계, 이전/계약기관 및 통제기관에서는 예산액과 전략예산액 모두 음의 상관관계가 나타났다. 장관의 정치인 출신 여부의 경우 전달기관에서는 음, 이전/계약기관과 통제기관에서는 양의 상관관계가 나타났다. 각 기관유형 중 전달기관만이 상관관계의 부호가 달랐다. 즉 조직이 확대될수록 기관의 예산규모도 커지는 경향이 실증적으로도 드러났으며, 전달기관만이 다른 기관유형과 상관계수의 부호가 다른 특수성이 나타났다.

2. 연구의 함의

2020년 기준 정부예산이 500조 원을 돌파하고, 2021년 예산도 550조원을 돌파(정부 안 기준)하는 시점에서, 국민 세금으로 형성된 정부 예산이라는 자원이 어떠한 변수에 영향을 받는지는 더 다양하고도 세밀한 탐색이 필요한 영역이라 할 것이다. 나아가 정부 예산이 전략적 선택이나 정치적 게임에 의하여 편성되는지 여부는 예산결정론과 공공선택론적 관점에서 중요한 관심사라 할 수 있다.

본 연구는 정부부처별 조직구성 및 기관장 출신배경이 실제 예산에 어떻게 반영되는지 여부를 파악하고자 하였다. 기관장, 조직, 예산은 모든 중앙행정기관의 재화와 서비스 공급 등 업무수행을 위해 중요한 요소이다. 기관장(장관)과 행정조직은 정책학에서 이야기하는 ‘정책과정의 공식적 참여자’이며, 이들의 업무수행을 위해선 반드시 예산이 필요하다는 점에서, 해당 변수 간의 관계를 밝혀내는 것은 중요한 연구과제라 할 것이다.

본 연구는 양적·기술적·탐색적 연구로 행정조직과 기관장이 경험적으로 예산에 영향을 미칠 수 있음을 드러냈다는 점에서 의미가 있다. 특히, 중앙정부부처의 예산변동이 단절균형적 변동을 보이고 있고, 조직변수가 예산과 실제로 연관성이 있으며, 조직의 확대, 조직의 고위층 증가 등 상황이 전체예산과 전략예산의 변화로 이어진다는 것을 경험적으로 밝혀내었다. Niskanen의 예산 극대화모형, Dunleavy의 관청형성모형 등 공공선택론에 속하는 이론은 관료들의 전략적 선택으로 정부규모가 확대될 수 있음을 주장한 바 있다. 본 연구의 전체예산, 전략예산과 관련한 회귀분석 결과는 이를 지지한다. 특히, 실증자료에 기반을 둔 회귀분석 결과 나타난 전체예산과 전략예산의 상관계수 차이, 정치인 출신 장관의 영향성, 기관별 예산변동형태의 차이가 나타난 것으로부터, Dunleavy가 주장한 것처럼 고위직의 관심은 단순한 예산 확대가 아닌 ‘보다 중요한’ 예산 확대에 있음을 관찰 가능하다. 즉, 실제 예산결정과정이 관청형성적

전략을 갖는 관료들의 집합적 선호로 이뤄지고 있음을 지지하는 것이다. 향후 예산과 조직의 관계를 이야기함에 있어서 Dunleavy의 문제제기를 참고할 필요가 있을 것이다.

정치인 출신 장관 여부가 예산의 변동에 통계적으로 의미 있는 일관적인 결과가 나타나지는 않았다. 그렇지만, 정치인 출신 장관은 다른 출신에 비하여 전달기관의 경우에서 전달기관의 전략예산인 핵심예산 증가율을 감소시키고, 이전/계약기관과 통제기관에서 그 전략예산의 증가율을 증가시키는 경향을 보였다. 정치인 출신 장관의 경우 관료의 인건비, 운영비 같은 예산보다는 기반 지역구, 당내 입지 등 정치적 유인에 관심을 가질 것이라고 보인다. 이에 따라 정치인 출신 장관은 지방교부금 및 이전지출 등 비(非) 핵심예산을 더 확대하는 경향을 가질 수 있다는 시각에서 이 부분을 더 연구해볼 가치가 있다.

한편, 예산 변동률, 전체예산·전략예산 규모 모두 조직변수에 상당한 영향을 받지만, 그 경향성에 대해서 완벽한 이해는 어려운 측면이 있다. 당초 고위직 비율이 높으면 어느 기관에 대해서도 전략예산이 더 큰 폭으로 증가하는 경향이 있을 것으로 추정했지만, 실제로는 완전히 일관적인 결과가 나타나지는 않았다. 정치인 출신 장관 여부 역시 완전히 일관된 상관관계를 내보이지는 않았다. 이러한 현상을 보다 엄밀히 해석하기 위해서는, 예산을 각 분야/부문/프로그램 등 수준으로 세분화한다거나, 조직변수는 저장(stock), 예산규모도 저장이지만, 예산 변동률은 유량(flow)의 비율이기 때문에, 변수를 조정하여 독립변수를 ‘조직변수 변동률’로 하거나, 종속변수를 ‘예산 변동규모’로 하는 등 다른 방식의 데이터 및 변수 가공을 가한다면 다른 분석이 가능할 것으로 예상된다.

나아가, 그간 공공기관에서의 기관장의 특성이 기관의 운영비, 운영성과 등 산출물에 영향을 미칠 수 있음에 대해서는 여러 선행연구가 이뤄진 바 있는데, 본 연구를 통해 정부부처에서도 기관장의 특성이 기관의 예산에 영향을 미칠 수 있음을 확인한 것도 중요한 관찰 결과이다. 정부부처 기관장, 즉 장관은 일상적인 예산사업에는 큰 관심을 가질 만한 여력이 없더라도, 자신이 주력으로 추진하려는 사업이나 예산의 총액, 증가

을 등에는 관심을 두고 기획재정부 예산실, 국회 등에 수시로 협조를 구하고 있다. 또한 ‘장관 관심사업’은 실제 예산편성과정에서도 중요하게 관리되고 있으며, 다른 예산사업을 축소하는 한이 있더라도 관심사업만은 반영될 수 있도록 많은 행정력이 투입되고 있다. 향후 프로그램이나 사업을 더 세부적으로 분류하여 어떻게 영향을 받았는지 분석한다면 더 심도있는 결론을 얻을 수 있으리라고 생각된다.

본 연구는 ‘조직과 기관장이 예산에 영향을 미칠 것이다’는 가설을 바탕으로 출발하였다. 물론 역의 인과관계 가능성으로, 예산이 많은 기관에 조직이 더 많이 반영되거나, 예산의 규모가 큰 기관에 정치인 출신 기관장이 더 많이 임용되는 등의 가능성 또한 존재한다. 말하자면 조직/기관장이 먼저냐, 예산이 먼저냐 하는 문제제기이다. 그러나 실무 경험자의 의견을 기반으로 판단해봤을 때 그 가능성은 연구에서 가정한 인과관계에 비하면 상대적으로 중대하지 않으리라고 판단된다. 우선, 기획재정부 예산실 예산편성과정에서 조직을 상대적으로 중요한 변수로 고려하는 것에 비하여 행정안전부 조직실 직제심의과정에서 예산은 중요한 변수가 되지 않는다. 아래는 예산편성 경험 실무자와 직제심의 경험 실무자의 인터뷰 내용이다.

“예산편성과정은 인건비, 여비, 업무추진비 등 기본경비부터 ‘인당 x 원’이라는 수치를 근거로 편성되고 있으며, 각 사업부서 역시 조직개편을 통하여 인원이 증가한 경우 이를 반영하여 예산요구를 수행하므로, 조직이 커질수록 예산규모도 특히 인건비와 운영비 측면에서 자연히 증가하는 경향이 있습니다.” - 기획재정부 예산실 경험 A 사무관

“직제 심의할 때는 해당 부서에 직급별로 몇 명의 정원이 편성되어 있고, 수행하는 업무는 각각 어떠한데, 법령 개정이나 수혜자 증가 등의 이유로 업무가 개편되었다거나, 실제 수행하는 업무량이 과중하여 얼마만큼의 인원을 증원 요구한다는 것은 검토 대상이 되겠지만, 예산 규모는 중요하게 고려되는 변수가 아닙니다.” - 행정안전부 조직실 경험 B 사무관

나아가, 실무 경험자 의견에 따르면 기관장의 출신배경 역시 예산편성 과정에서 상당한 영향력으로 작용하고 있다. 이러한 내용을 종합해 봤을 때, 예산에 대하여 기관장과 조직변수가 미치는 영향은 실무자가 인지할 수 있는 수준으로 중대하며, 그 역의 가능성은 특별히 드러나지 않는 것으로 보인다.

“아무래도 장관이 다선의원 출신이라거나, 뭐 그런 정치적 힘을 발휘할 수 있는 위치에 있으면 예산사업 반영도 많이 되는 경향이 있지... 물론 실무자 검토할 단계부터 그게 엄청 중요시되는 건 아니지만, 특히 힘센 장관이 관심 갖는 장관님 관심사업은 정말 법적으로 안된다거나 하는 게 아닌 이상에야 BH건, 국회건 경로로 밀고 들어오니까 최종 정부 안가서는 결국 반영될 가능성이 높고... 그럴 때는 증가율도 물론 신경 쓰지만 예를 들면 어떤 사업에 총액으로 100억 원 순증 필요하다면 안 되는 부분만 잘라서 70억 원. 이런 식으로 가니까 증가율보다는 총 규모를 두고 판단하고...” - 기획재정부 예산실 경험 C 사무관

본 연구는 관청형성모형을 활용하면서, 예산결정 연구에 있어 명확히 정해지지 않은 일부 분석영역을 구체화하기 위해 시도했다. 일반회계뿐만 아니라 실제로 정부 예산 편성과정에서 크게 차별되지 않고 편성되고 있는 특별회계와 사업성 기금을 포함함으로써 예산의 분석영역을 조정하였고, <기획재정부 예산 집행지침>에 의거 모든 비목에 대하여 관청형성모형의 어떤 예산구분에 속할지를 분류하였다. 또한 빈번하게 발생한 정부조직개편 상황에서, 어떻게 하면 정부조직을 분석 가능하도록 처리할 수 있을지 그 방안에 대해서도 검토하였다. 이러한 시도들이 정확하다거나 최선이라고 단언할 수는 없겠지만, 실제 정부 예산편성과정과의 정합성을 최대한 반영하기 위한 방법으로 활용될 여지가 있을 것이다.

제 2절 연구의 한계

본 연구의 한계는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 분석기간이 국가재정법 시행 이후인 2007년 이후로 한정되어 인과관계나 상관관계를 일반화하기에는 다소 데이터 수가 부족하다. 16개 부처별로 14개 예산/조직데이터에 한하여 활용하였고, 데이터 수의 부족으로 인하여 기관장의 각 출신배경 중 기재부 출신이나 예결위 경험 여부는 분석할 수 없었다. 국가재정법 시행 전후의 예산 연결성과 단절성을 검토하여 분석기간을 더 과거까지 확장한다면 보다 정교한 결론을 도출해낼 수 있으리라고 판단된다.

둘째, 예산에 영향을 미칠 수 있는 다른 광범위한 변수를 통제할 수 없었다. 대선이나 총선 등 선거의 여부, 정권교체나 중요한 사회적 사건으로 인한 전반적 정부기조의 전환, 정부 예산안(9월)과 최종 확정예산(12월) 간의 차이 발생 등 특이한 사건이 예산단절점을 발생시키는 등 영향을 미쳤을 가능성도 있다. 엄밀한 분석을 위해서는 선거 유무에 따라 데이터를 분리하여 분석하는 등 통제가 필요했을 것이나, 분석기간 중 선거 횟수가 적어 이를 분석에 포함하지 못하였다. 그 결과 명확하고 엄밀한 인과관계를 설정하는 데까지 이르지 못하는 한계가 있다.

셋째, 양적 분석에 치중하여 질적 분석을 수행하지 못하였다. 예산편성과정과 직제편성과정은 단순 숫자에 따라 움직이지 않는 복잡하고 정치적인 과정이다. 조직이 어떤 목표의식을 갖고 예산확보를 위해서 어떤 방식으로 행정력을 투입하는지, 부처마다 형성된 예산업무 노하우는 어떠한지, 조직문화는 어떤지도 예산편성과정에서 중요한 변수가 될 수 있다. 기관장의 영향력 역시 그의 출신만으로 설명되지 않는 부분이 많이 있으며, 얼마만큼 예산실장 이하 기획재정부 관료집단, BH, 국회, 정당, 이익집단, 시민단체 등과의 협조관계를 잘 이끌어내느냐를 통해 발현된다. 이러한 상황에 있어서 양적 분석만으로는 설명할 수 없는 부분들이 있으리라고 판단된다.

넷째, 분석을 통해 변수가 예산과 상관관계가 있음은 얻어냈으나, 변수와 예산의 인과관계를 명확히 구체적으로 밝혀내지는 못하였다. 대부분 처에 보다 정치적 영향력이 강한 인사가 이뤄지고, 이들은 다시금 정치적 영향력을 발휘해 예산규모를 더 확장하는 양성 피드백(positive feedback) 효과를 불러올 수도 있을 것으로 추측되는데, 이에 대해서는 향후 연구가 더 필요한 부분으로 판단된다.

마지막으로, 본 연구는 분석 결과를 토대로 예산편성과정에서 관청형성전략이 존재한다는 주장만을 할 수 있을 뿐, 관청형성전략이 Dunleavy(1991)가 제시한 4가지 수단으로 실제로 발현되는지 여부에 대한 설명은 할 수 없다. 선호직무의 확대 및 비선호직무의 축소·이관, 직무체계 전환, 타 기관과의 관계 제도화, 집행업무의 이전·감독 등 현상이 실제로 발생했는지는 알 수 없는 것이다. 이에 대해서는 실제로 어떤 형태로 직무의 변화가 일어났는지를 분야/부문/프로그램 단위로 선호직무와 비선호직무를 구분하는 등 방식을 통하여 검토할 필요가 있다.

참 고 문 헌

<국내 문헌>

- 강혜진. (2017). *부처 예산과정에 대한 장관의 영향과 전략에 관한 연구*. 서울대학교 대학원,
- 김근세, & 권순정. (2006). 관청형성모형의 재구성. *한국행정학보*, 40(1), 1-27.
- 김병주. (2019). *공공기관장의 특성이 예산 확장성에 미치는 영향 연구-공기업과 준정부 기관을 중심으로*. 서울대학교 대학원,
- 김성철, & 윤진훈. (2004). 우리나라 중앙관서의 예산편성에 대한 예산담당관의 인식조사. *한국행정학보*, 38(6), 93-110.
- 김철희. (2005). 정부지출변동의 패턴과 결정요인에 관한 연구: 한국 중앙정부의 기능별 지출변동을 중심으로. *한국행정학보*, 39(3), 115-136.
- 남경태. (2014). 일본 '국가기구'의 변화와 연속성: 관청형성 모형의 적용. *일본비평 (Korean Journal of Japanese Studies)*.
- 라휘문. (2002). 세출예산분석을 통한 지방자치단체의 성격규명: 관청형성모형의 적용을 중심으로. *한국지방재정논집*, 7(1), 53-74.
- 박재희. (1996). 정부기능 효율화를 위한 제 3 섹터 활용방안. *기본연구과제*, 1996, 1-191.
- 박천오. (1993). 집행환경의 변화와 한국정부관료제의 개혁: 전망과 과제. *한국행정연구*, 2(1), 1133-1152.
- 석호원. (2018). 한국중앙부서의 기관유형 변화에 관한 연구-기관

- 유형 분류와 관청형성전략분석. *한국정책학회보*, 27(2), 73-109.
- 안성규, & 박채기. (2013). 지방공기업 기관장의 임용 유형과 경영성과 간의 관계에 관한 연구. *한국정책연구*, 13(4), 71-91.
- 유금록. (2007). 한국과 일본의 중앙정부 세출예산에 있어서 단절균형분석. *정책분석평가학회보*, 17(3), 221-250.
- 유금록. (2007). 한국의 중앙정부예산에 있어서 정책단절의 시계열분석. *한국행정학보*, 41(2), 95-116.
- 윤성채. (2014). 정부예산결정이론의 적합성 검증. *한국행정논집*, 26(2), 135-162.
- 尹榮鎭. (1997). 예산 결정기관의 예산행태에 관한 연구. *한국사회과학연구*, 16, 33-51.
- 이선우, & 박중훈. (2000). 장관의 역할과 직무수행에 관한 연구. *한국행정학회 학술발표논문집*, 213-228.
- 이정희. (2010). 최근의 주요 예산이론들의 비교, 평가 및 발전방향에 관한 연구. *한국행정학보*, 44(4), 103-130.
- 이준원. (2000). 기초자치단체의 예산편성과정에 관한 사례연구: K시의 99년도 예산편성과정을 중심으로. *한국행정학보*, 33(4), 153-168.
- 임정욱. (2017). *수준별 정부의 예산지출변동패턴 분석 연구: 관청형성모형 적용을 중심으로*. 서울대학교 행정대학원.
- 정용덕. (1995). 한국 중앙국가의 관청 형성에 관한 연구. *행정논총*, 33(1), 1037-1077.
- 정지수, & 한승희. (2014). 공공기관장의 출신배경이 혁신과 성과에 미치는 영향. *한국사회와 행정연구*, 25(1), 115-140.
- 최태현, & 임정욱. (2017). 관청형성모형에 기반한 중앙정부 예산점증성 분석. *한국행정학보*, 51(2), 389-420.

- 하연섭. (2010). 정부예산과 재무행정. 서울: 다산출판사.
- 한인섭, 김형진, & 광채기. (2017). 공공기관 기관장의 출신배경과 경영성과 간의 관계 분석: 정권의 조절효과를 중심으로. *행정논총 (Korean Journal of Public Administration)*, 55.
- 이창수, & 예승우. (2012). 예산법률주의 쟁점과 과제. *국회예산정책처 예산현안분석*, 42.

<국외 문헌>

- Bailey, J. J., & O'Connor, R. J. (1975). Operationalizing incrementalism: Measuring the muddles. *Public administration review*, 60-66.
- Baumgartner, F. en BD Jones, 1993. *Agendas and instability in American politics*, 126-149.
- Black, D. (1958). The theory of committees and elections.
- Blais, A., & Dion, S. (1990). Are bureaucrats budget maximizers? The Niskanen model & its critics. *Polity*, 22(4), 655-674.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent* (Vol. 3): University of Michigan press Ann Arbor.
- Burkhead, J. (1956). *Government Budgeting*. New York: John Wiley & Sons. Inc. 1956.
- Dunleavy, P. (1985). Bureaucrats, budgets and the growth of the state: reconstructing an instrumental model. *British Journal of Political Science*, 15(3), 299-328.

- Dunleavy, P. (1991). Bureaucracy, democracy and public choice. *Hemel Hemsted, Harvester: Wheatsheaf*
- Dunleavy, P. (2014). *Democracy, bureaucracy and public choice: Economic approaches in political science*: Routledge.
- Hecl, H., & Wildavsky, A. (1981). *The private government of public money: Community and policy inside British politics*: Springer.
- James, O. (2003). The executive agency revolution in Whitehall. *Public Interest Versus Bureau-Shaping Perspectives*.
- Jones, B. D. (2001). *Politics and the architecture of choice: Bounded rationality and governance*: University of Chicago Press.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., & True, J. L. (1996). *The shape of change: Punctuations and stability in US budgeting, 1947 - 1994*. Paper presented at the Annual Meeting of The Midwest Political Science Association Chicago, Illinois.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., & True, J. L. (1996). *The shape of change: Punctuations and stability in US budgeting, 1947 - 1994*. Paper presented at the Annual Meeting of The Midwest Political Science Association Chicago, Illinois.
- Jordan, M. M. (2003). Punctuations and agendas: A new look at local government budget expenditures. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(3), 345-360.
- Kahneman, D. (1979). Tversky, A. (1979). *Prospect theory: an analysis of decision under risk*, 263-292.

- Kathleen, A. K. (1982). Instability in budgeting for federal regulatory agencies. *Social Science Quarterly*, 63(4), 643.
- Key, V. O. (1940). The lack of a budgetary theory. *The American political science review*, 34(6), 1137-1144.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public administration review*, 79-88.
- Lindblom, C. E. (1968). *The policy-making process*: Prentice-Hall.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*: Transaction Publishers.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*: Cambridge university press.
- Schick, A. (1988). Micro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies. *Public administration review*, 523-533.
- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The quarterly journal of economics*, 69(1), 99-118.
- True, J. L. (2000). Avalanches and incrementalism: Making policy and budgets in the United States. *The American Review of Public Administration*, 30(1), 3-18.
- Twight, C. (1988). Government manipulation of constitutional-level transaction costs: A general theory of transaction-cost augmentation and the growth of government. *Public Choice*, 56(2), 131-152.
- Wildavsky, A. B. (1964). Politics of the budgetary process.

Abstract

The influence of government organizations & ministers on the budget: using the Bureau-shaping model

Park Jae-Hong

Dept. of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

According to the bureau-shaping model, the preferences of bureaucrats vary depending on their rank, but the effects of organizational structure, size, and ministerial orientation on the collective preferences of the entire institution have not been sufficiently analyzed. The study was a study on the Korean government budget from 2007 to 2020, adopting the bureau-shaping model and the incremental model as explanatory models, analyzing the government budget expenditure based on this, and focusing on the variables of 'organization' and 'minister'. The scope of budget analysis was defined as general account, special account, non-financial fund, and the study classified detailed items by the

bureau-shaping model. As a result, it was found that the organizational variable and the minister variable had a significant relationship with the overall budget size and the strategic budget size, so the study found the possibility that the administrative organization and the minister could empirically influence the budget.

**keywords : Budget, Government organizations, Minister,
Bureau-shaping model, Incrementalism**

Student Number : 2018-25682